

## LA NATURALEZA PRINCIPAL Y DIRECTA DE LA ACCIÓN DE AMPARO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Mag. Víctor Joaquín Castellanos Pizano  
Tribunal Constitucional de la República Dominicana

El tema que me trae hoy ante ustedes, estimados colegas, reviste gran importancia no solo para los juristas sino también para toda la ciudadanía. Se trata de ***La naturaleza principal y directa de la acción de amparo en la República Dominicana***, aspecto que ha generado actualmente una gran polémica doctrinal en nuestro país, pues, mientras un sector se inclina por la naturaleza principal y directa de esta acción, otra corriente se inclina, por el contrario, a favor de una pretendida naturaleza subsidiaria o accesorio. Ahora bien, ¿qué significan realmente estas dos posiciones, y cuáles implicaciones presentan la una y la otra en la práctica jurídica?

Estimar el amparo como una **vía directa o principal** consiste en que, ante la violación de un derecho fundamental, la víctima puede incoar inmediatamente una acción de amparo ante el tribunal competente, es decir, sin necesidad de satisfacer ninguna otra formalidad o de agotar previamente otra vía judicial. Por el contrario, considerar la acción de amparo como una **acción subsidiaria o accesorio** implica que la víctima de violación de un derecho fundamental solo podrá recurrir al amparo cuando no exista otra vía judicial efectiva ante una jurisdicción ordinaria. La diferencia de estas dos concepciones respecto a la naturaleza de la acción de amparo tiene una importancia trascendental porque de la elección de una u otra dependerá no solo el futuro de la

acción de amparo en nuestro país, sino también la efectividad del ordenamiento dominicano para garantizar de manera rápida y expedita la defensa de los derechos fundamentales.

A nuestro juicio, la acción de amparo en la República Dominicana ha sido concebida como *una vía de carácter principal y directa*, diferente a la configuración subsidiaria o excepcional que presenta en la mayoría de los países de América Latina. Abordaremos esta peculiaridad del amparo en nuestro país a través de los siguientes aspectos:

- 1.- Los rasgos de la naturaleza principal y directa del amparo
- 2.- El rol del juez respecto al amparo.
- 3.- La naturaleza de esta acción en otros países latinoamericanos
- 4.- La posición de la doctrina dominicana relativa al amparo.
- 5.- La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el tema.

**1.-** Ahora bien, ¿cuáles son los rasgos que identifican la naturaleza principal y directa de la acción de amparo? La definición, alcance y naturaleza de la acción del amparo en la República Dominicana figuran en el art. 72 de nuestra Ley Fundamental, que al respecto consagra lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados por la acción o la omisión de toda

autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. **De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.**

Al identificar como *preferente* el procedimiento de amparo, el constituyente procuró otorgarle preponderancia, para poder tramitarlo en tiempo hábil, concediéndole prioridad respecto a cualquier otro asunto a cargo del juez estuviera apoderado. Se evita así su relegación en favor de otros mecanismos procesales que ofrezcan una tutela similar al derecho fundamental cuya protección se persiga.

Nótese que la ***preferencia*** encabeza el orden de los seis rasgos distintivos del procedimiento de amparo según el indicado art. 72. Asimismo, la primera acepción de este vocablo significa «[p]rimacía, ventaja o mayoría que alguien o algo tiene sobre otra persona o cosa, ya en el valor, ya en el merecimiento».

Extrapolando este último matiz semántico al ámbito procesal constitucional y al tema de esta conferencia, se infiere que la *preferencia* del art. 72 equivale a las ventajas que para la víctima de la conculcación de un derecho fundamental puede presentar una vía judicial con relación a otras. Como vemos, tanto el constituyente, como el legislador ordinario procuraron otorgar primacía al amparo dentro de la gama de acciones que el ordenamiento procesal pone a disposición del justiciable, es decir,

que «*el amparo es una vía directa o principal, en el sentido de que, ante un acto manifiestamente arbitrario o ilegal, el interesado puede articular sin más el amparo*». Esta intención se revela igualmente por el espacio específico de incidencia que se asignó a este instrumento constitucional, con el propósito exclusivo y deliberado de garantizar el máximo respeto a los derechos fundamentales. Con relación a este último aspecto se puede observar que el ámbito de aplicación del aludido art. 72 de la Constitución atribuye incidencia al amparo sobre cualquier vulneración o amenaza de derechos fundamentales que cometa cualquier autoridad pública o persona privada, física o jurídica.

El carácter *preferente* otorgado al amparo por el constituyente dominicano responde a su fisonomía de vía procesal principal y directa, de acuerdo con el art. 72 de la Carta Sustantiva. No podría ser de otro modo, puesto que se trata de un instrumento concebido como un mecanismo procesal constitucional para la protección **inmediata** de los derechos fundamentales lesionados en condiciones evidentes y tangibles. En consecuencia, esta vía debe ser ventilada de manera preferente, es decir, con primacía o prelación respecto a los demás casos de los que se encuentre el juez apoderado. Así lo concibió también el legislador, de manera categórica, en el art. 71 de la Ley nº 137-11 (Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales), especificando que «*[el] conocimiento de la acción de amparo que reúna las condiciones de admisibilidad, no podrá suspenderse o sobreseerse para aguardar la definición de la suerte de otro proceso judicial*».

Pero, el procedimiento de amparo no es solo preferente, ya que el constituyente dominicano prescribió que dicho mecanismo se distingue también por la **sumariedad**, rasgo que proviene directamente del artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal como expresa el jurista Nassef PERDOMO CORDERO:

Dada la naturaleza y función del amparo, el mismo sólo tiene sentido en la medida en que sea “un recurso sencillo y rápido”. Esta sencillez y rapidez son esenciales para su efectividad. Por eso, buena parte de las decisiones del Tribunal Constitucional en materia de amparo están directamente relacionadas con las formas del procedimiento. [...]. Hay que tomar en cuenta que el amparo es un mecanismo mediante el cual las personas pueden acceder al sistema de justicia para que evite o detenga un daño a sus derechos fundamentales.

La **sumariedad** implica, asimismo, como indica este autor, el carácter expedito del procedimiento, que no solo se refiere a la rapidez y brevedad del amparo, sino también a la circunstancia de que se trate de una acción que pueda ser ejercida sin impedimentos. En este mismo sentido, como expresa el jurista español Agustín GORDILLO, el amparo no debe ser estorbado ni afectado por «condicionamientos ni cortapisas previas o posteriores; entendiéndose que *«obstáculos previos son la existencia de otra vía; [y los] posteriores, los incidentes que pueden trabarla»*.

Esta caracterización de la sumariedad entraña, además, según manifiestan Félix TENA SOSA y Yudelka POLANCO SANTOS, que para establecer en cada caso la existencia de este presupuesto constitucional de admisión no se requiera en el mismo un debate o instrucción profundo, sino que se distinga más bien por la «*reducción de la cognición y [de la] actividad probatoria*». Por tanto, en derecho dominicano, la carencia del requisito de sumariedad implicaría el sometimiento de la especie a los rigores de la legalidad ordinaria —o de la mera legalidad—, que torna al amparo notoriamente improcedente, al tenor del art. 70.3 de la Ley nº 137-11, como ya lo ha establecido el Tribunal Constitucional dominicano en múltiples oportunidades.

Pero a los rasgos de preferencia y sumariedad que distinguen la acción de amparo se suma también el de ***oralidad***. Esta atañe a la manifestación externa que, junto al de la «publicidad», imprimen al proceso un carácter más dinámico y expedito, para que se pueda materializar el debido proceso sin dilaciones indebidas. Tal como ha indicado el Tribunal Constitucional dominicano, el mecanismo del amparo instituye una «*manera de garantizar una adecuada instrumentación y para que sean observados en ese grado los principios de oralidad y de inmediación, los cuales sufragan a favor del debido proceso*». Además, el carácter oral de los procesos propicia «la transparencia y la publicidad del asunto», al tenor del criterio predominante en la doctrina dominicana.

El ya enunciado aspecto relativo a la *publicidad* del amparo concierne a la circunstancia de que todas las partes envueltas en el litigio tengan

conocimiento de las actuaciones procesales por efecto del principio de igualdad de armas y del ejercicio eficaz del derecho de defensa. Según David ORDÓÑEZ SOLÍS, el rasgo de la publicidad, junto a la oralidad y la contradicción: *«[...] son reglas técnicas procesales inseparables del juicio. La publicidad se erige como garantía de quien es parte en el proceso, de que el mismo será llevado a cabo de manera transparente. El amparo no será la excepción. Si hay la celebración de un juicio éste deberá ser público de modo que sea creíble ante la sociedad»*.

Continuando con los rasgos distintivos del amparo, el art. 72 de la Constitución destaca la **gratuidad** como una de sus características esenciales, al tiempo que el art. 6.7 de la Ley nº 137-11 lo instituye como uno de los principios rectores de la justicia constitucional. La gratuidad entraña que el ejercicio de la acción de amparo no implica pago de *«sellos, fianzas o gastos de cualquier naturaleza que dificulten su acceso o efectividad y no está sujeta al pago de costas, salvo la excepción de inconstitucionalidad cuando aplique»*. Esta regla se encuentra ratificada por los artículos 6.7 y 66 de la misma ley, y también aparece en el dispositivo de todas las sentencias del Tribunal Constitucional.

Pero si bien son relevantes los rasgos de preferencia, la sumariedad, la oralidad, la publicidad y la gratuidad, no menos importancia tiene el carácter **informal** del procedimiento de amparo. Este constituye otro de los principios rectores de la justicia constitucional, según dispone el art. 7.9 de la Ley nº 137-11, al disponer que *«[...] los procesos y*

*procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva».*

Cabe destacar que la Ley nº 137-11 también ilustra el firme propósito del legislador tendente a minimizar las exigencias formales respecto a las condiciones de acceso del ciudadano al juez de amparo. Nótese que, en este sentido, la indicada ley no solo exime de la contratación de servicios legales especializados, sino que también le dispensa de redactar y/o firmar personalmente la instancia en reclamación, en caso de inhabilidad intelectual o de incapacidad física del justiciable, según indica el art. 76.6.

Definitivamente, al consagrar el amparo como garantía constitucional *preferente, sumaria, oral, pública, gratuita e informal*, el constituyente procuró dotar este instrumento de los atributos necesarios para proteger eficazmente los derechos fundamentales. Según nuestro criterio, se pretendió afianzar la posibilidad de que la acción de amparo **solo** pudiera ser descartada por la existencia de otras opciones procesales más efectivas que el amparo.

Además de las características con las que el constituyente dotó el amparo dominicano, el legislador otorgó al juez de amparo determinadas facultades con el claro objeto de garantizar que el amparo pudiera, como vía principal, cumplir su finalidad tuitiva.

**2.-** La pregunta es entonces, ¿cuál es el rol que juega el juez con relación a la naturaleza principal y directa de la acción de amparo en la República Dominicana? Para responder a esta interrogante, debemos enfocar nuestra atención en el contenido del art. 70 de la Ley nº 137-11, la cual expresa lo que sigue:

El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:

- 1.** Cuando existan otras vías que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.
- 2.** Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.
- 3.** Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.

La lectura cuidadosa de esta disposición revela que en ella no solo se encuentran previstas las causales de inadmisibilidad del amparo en sus numerales 1, 2 y 3, sino también los elementos que, en su *párrafo capital*, contribuyen a esclarecer la naturaleza principal o subsidiaria de esta acción. Obsérvese que dicho *párrafo capital* contiene una serie de condiciones que configuran el amparo de una manera distinta a las de otros regímenes foráneos, en los cuales este mecanismo procesal se formula como una acción de carácter subsidiario, accesorio, excepcional o residual. El indicado artículo 70 introduce, en efecto, las tres mencionadas causales de inadmisibilidad más arriba transcritas—,

recordándonos textualmente que: «[e]l juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, **podrá** dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo [...]». O sea, que se trata de un mecanismo ideado para que el juez lo ejerza *facultativamente* respecto a los casos en que la acción de amparo —pese a sus bondades intrínsecas— no satisfaga su finalidad tuitiva y deba por tanto ceder su principalía a otras vías alternas de mayor eficacia.

Conviene notar que la mera literalidad del texto en este párrafo capital del indicado art. 70 denota que el uso del tiempo verbal «**podrá**» manifiesta un designio legislativo expreso y preciso, que procura lo siguiente: otorgar un margen de apreciación en favor del juez para permitirle conocer el fondo del asunto en el curso de un proceso de amparo, incluso en la eventualidad de que resulte configurada alguna de las causales contenidas en dicho texto, siempre que encuentre motivación plausible.

La naturaleza manifiesta de este propósito refleja que si el legislador hubiera querido disponer la solución opuesta —o sea, el pronunciamiento obligatorio de la inadmisión— habría manifestado en dicho texto que el juez **deberá declararla**, en vez de que **podrá dictarla**, como taxativamente indica la disposición legal aludida. Obviamente, mediante el empleo del verbo **poder**, en el futuro simple **podrá**, se pretendió conferir carácter prioritario a la tutela de derechos fundamentales frente al mero cumplimiento de formalidades procesales, en concordancia con los principios consagrados en el artículo 72 de la Constitución.

En este orden de ideas, debemos observar que la prescripción legislativa contenida en el aludido párrafo capital del art. 70 de la Ley nº 137-11 —a diferencia de otras normativas latinoamericanas— no plantea al juez un mandato perentorio, obligatorio, de inadmitir el amparo si detecta una causa de inadmisibilidad, sino que le otorga *la facultad* de declararlo inadmisibile, si encuentra razones atendibles. Nótese, en efecto, que el análisis lógico-jurídico del mencionado párrafo capital del art. 70 establece la siguiente secuencia:

- a)** incumbe siempre al juez a cargo de una petición de amparo la obligación de instruir el proceso y pronunciarse sobre el fondo del mismo;
- b)** facultativamente, él podrá descartar este resultado decidiendo en cambio pronunciar la inadmisión de la acción, si detecta la existencia de otras vías judiciales más efectivas, la extemporaneidad de la acción, o la notoria improcedencia de la misma; y
- c)** incluso, en caso de que exista una de las indicadas tres causales de inadmisión, el juez podrá conocer de la acción y fallar el fondo, si encuentra motivación atendible.

Estimamos, por tanto, que en la República Dominicana *la procedencia del amparo constituye la regla general, mientras que su inadmisión resulta una solución excepcional*. Tomando como premisa este razonamiento, la previsión de causales de inadmisibilidad en el proceso de amparo no tiene

como finalidad limitarel acceso a este mecanismo, sino, como afirmó Eduardo JORGE PRATS: «[...] evitar que las jurisdicciones de amparo se sobrecarguen con asuntos de escasa o nula importancia en detrimento de la necesidad de conocer prontamente los amparos relevantes, o que estas conozcan innecesariamente demandas que no han cumplido con un mínimo de exigencias formales y sustantivas».

Una vez esclarecida la naturaleza principal y directa de la acción de amparo en la República Dominicana a través de sus rasgos distintivos, así como del rol asignado al juez de amparo en el proceso, conviene, a título ilustrativo, contrastar este sistema con el que rige en otros países latinoamericanos afines al nuestro.

**3.-** En Argentina, el constituyente dispuso que el amparo tuviera una naturaleza subsidiaria, lo cual consagró expresamente en el artículo 43 de la Carta Magna de dicho país, en los términos siguientes:

Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, **siempre que no exista otro medio judicial más idóneo**, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. [...].

En virtud de lo antes expuesto, el amparo argentino tiene como presupuesto de admisibilidad, según indica Patricio MARIANELLO, «[...]»

*demostrar, siquiera a prima facie, que no tiene otros procedimientos útiles para proteger su derecho constitucional».* Dicho de otro modo, en esta legislación, el accionante tiene la carga de probar que no existe otro remedio judicial ordinario que le permita tutelar su derecho y por ende debe acceder al amparo. La clave para determinar la inadmisibilidad de la acción de amparo en el derecho argentino se encuentra en el art. 3º de la Ley nº 16.989, sobre la Acción de Amparo, que dispone lo siguiente: *«Si la acción fuese manifiestamente inadmisibile, el juez la rechazará sin sustanciación, ordenando el archivo de las actuaciones».*

Respecto a la configuración de los presupuestos de inadmisión del amparo, obsérvese por tanto que, si bien el régimen jurídico argentino se revela muy parecido al dominicano, el rol a cargo del juez de amparo en Argentina resulta opuesto al que desempeña el juez dominicano. En efecto, al tenor del mencionado art. 3º, según expresa Néstor Pedro SAGÜÉS, el aludido examen judicial a cargo del juez de amparo implica la realización de *«un juicio de admisibilidad formal, de admisibilidad sustancial y también de "improcedencia liminar"».* Se trata de un proceso tripartito de medidas análogo a la instrucción atribuido al juez de amparo en la República Dominicana por el párrafo capital del art. 70 de la Ley nº 137-11. Sin embargo, cabe resaltar que, en el régimen dominicano, tal como pudimos anteriormente comprobar, el aludido párrafo capital no impone un mandato constriñente de inadmisión a cargo del juez de amparo, sino que, por el contrario, prescribe a su cargo una facultad discrecional en cuya virtud este *«**podrá** dictar sentencia declarando inadmisibile la acción».*

Esta configuración del rol del juez de amparo revela, en consecuencia, que el legislador nacional dominicano —al contrario del argentino—, le otorgó a este funcionario judicial una potestad volitiva legal y especial a la hora de valorar la admisibilidad del amparo. Puede afirmarse, por tanto, que la declaratoria de inadmisión del amparo en Argentina no constituye una potestad discrecional del juez, sino una obligación ineludible, en vista de que la norma instituida por el referido art. 3º de la Ley nº 16.986 dispone imperativamente que, si **«la acción fuese manifiestamente inadmisibile, el juez la rechazará sin sustanciación»**.

Si bien el régimen argentino difiere del dominicano, por otros motivos se asemeja, en cambio, a la situación que rige en el Perú. Obsérvese, en efecto que, de acuerdo con el art. 5.4 del Código Procesal Constitucional peruano de 1984, los procesos constitucionales no proceden, en principio, cuando **«No se hayan agotado las vías previas, salvo en los casos previstos por este Código y en el proceso de hábeas corpus»**. En el mismo sentido, el art. 45 del indicado Código Procesal Constitucional dispone que *«el amparo sólo procede cuando se hayan agotado las vías previas. En caso de duda sobre el agotamiento de la vía previa se preferirá dar trámite a la demanda de amparo»*. De la formulación prevista en estos artículos, la acción de amparo peruano es, al igual que en Argentina, de naturaleza subsidiaria y residual. Nótese entonces, lo que va arrojando nuestro análisis comparativo: las legislaciones en las que el amparo es

subsidiario, los textos constitucionales y/o legales disponen dicha subsidiariedad de una manera expresa.

Por otro lado, y respecto a la fórmula de la inadmisión de las acciones de amparo manifiestamente improcedentes, prevista en la primera parte del art. 47 del Código Procesal del Perú, cabe igualmente observar que su aplicación reviste para el juez un carácter discrecional al prescribir que este «**podrá** rechazar liminarmente una demanda manifiestamente improcedente en los casos previstos por el art. 5». Es decir, en cuanto al carácter obligatorio para el juez de amparo respecto a la obligatoriedad de la inadmisión en situaciones de notoria improcedencia, el mecanismo del art. 47 difiere del art. 3º de la ley argentina nº 16.986. En efecto, mientras que en Perú esa atribución figura como una facultad discrecional, en Argentina resulta una obligación. Nótese que la indicada norma procesal peruana equivale a la prescrita por el párrafo capital del artículo 70 de la ley dominicana nº 137-11. La analogía reposa en que el juez de amparo en nuestro país también **podrá** discrecionalmente inadmitir la acción de amparo cuando la estime notoriamente improcedente al tenor del numeral 3 del indicado art. 70.

No obstante esta similitud, subsiste una importante diferencia entre las normativas peruana y la dominicana, la cual consiste en que la potestad del juez de amparo en el sistema dominicano —respecto al pronunciamiento de la inadmisión— no se limita al supuesto de notoria improcedencia del sistema peruano, sino que también se extiende a

otras dos situaciones: la que atañe a la existencia de otras vías judiciales más efectivas que el amparo, «*que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado*»; y también la concerniente a la prescripción del plazo para presentación de la acción por parte del agraviado. Sin embargo, mediante un ingenioso giro hermenéutico al interpretar el aludido art. 47, el Tribunal Constitucional peruano ha manifestado que, «*[...] si existen elementos de juicio que admitan un razonable margen de debate o discusión, la aplicación de la figura del rechazo liminar resultará impertinente*» (Sentencia nº 00037-2012-PA). En este contexto, la alta jurisdicción peruana se ha arrogado establecer excepciones a la posibilidad de que los jueces inadmitan de forma liminar una acción de amparo, expandiendo las facultades discrecionales que les otorga el referido art. 47.

Mediante este criterio pretoriano, además de acentuarse la excepcionalidad del rechazo liminar del amparo, el Tribunal Constitucional peruano estimó al mismo tiempo que la inadmisión constituye de todas maneras una alternativa a la cual puede acudir el juez de amparo. Este criterio, pareciera ser coherente con el razonamiento de que —bajo el régimen del amparo peruano— incumbe al juez la facultad discrecional de decidir liminarmente la admisión o el rechazo de la acción. De manera que esta política adoptada por el Tribunal Constitucional del Perú tiende a aproximarse a las facultades más amplias que atribuye al juez de amparo dominicano el aludido párrafo capital del art. 70 de la Ley nº 137-11. Pero en la medida de que

se trata de una política jurisprudencial casuística no llega a alcanzar la amplitud del principio general instituido por esta última disposición en la República Dominicana.

Vistos los regímenes del amparo argentino y peruano, cabe indicar que, en Colombia, la parte *in fine* del artículo 86 de la Constitución establece la naturaleza subsidiaria del amparo al afirmar que este «*solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*». A su vez, el Decreto n° 2591 de 19 de noviembre de 1991 —que reglamenta la acción de tutela— establece en su art. 6 las causales de improcedencia de este instrumento, entre las cuales se destaca la primera de ellas, concebida como sigue: «*La acción de tutela **no procederá**: Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. [...]*».

El carácter tajante de esta norma implica que el juez de amparo colombiano carece de margen de maniobra y se encuentra obligado a inadmitir la acción cada vez que comprueba la existencia de uno de dichos presupuestos. Se trata, por tanto, de un régimen legal que presenta respecto al rol del juez de amparo el mismo rasgo de obligatoriedad encontrado en el art. 3 de la Ley n° 16.986 de Argentina. En este sentido, difiere igualmente del sistema dominicano que, como sabemos, otorga al juez de amparo una facultad de naturaleza discrecional para decidir la solución que mejor entienda con relación a

la posibilidad de inadmitir la acción, en la medida en que el párrafo capital del art. 70 de la Ley nº 137-11 dispone que el juez de amparo «podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción». De manera que nuestro sistema difiere radicalmente del imperante en Colombia, pero revela notorias analogías con la normativa que atañe al tema en Venezuela y Costa Rica.

En efecto, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales venezolana prescribe ocho supuestos de inadmisibilidad de dicha acción en su art. 6. A su vez, dicho estatuto dispone de forma categórica en el art. 5 que «*no se admitirá el amparo «[c]uando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes»*, siempre que se trate de uno de los supuestos que figuran en esta disposición. La claridad de expresión de esta norma denota, en primer lugar, la naturaleza subsidiaria del amparo venezolano, distinto del caso dominicano; y, en segundo lugar, que el juez de amparo venezolano —al contrario del juez dominicano—, carece de margen de acción —al igual que sus pares en Argentina—, por lo se encuentra *obligado a inadmitir* la acción de amparo cada vez que se tipifique uno de los presupuestos de improcedencia establecidos en la referida disposición legal. De igual manera, la situación de Venezuela se reproduce, *mutatis mutandi*, en el ordenamiento de Costa Rica, donde el art. 30 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone, tajantemente, que *no procede el amparo* cuando el juez de amparo comprueba que el conflicto sometido a su arbitrio corresponde a uno de los supuestos que figuran en dicho art. 30.

Luego de examinar el rol asignado por la Constitución y la ley al juez de amparo en R.D, contrastándolo con otros ordenamientos latinoamericanos afines, cabe preguntarnos cuál es la posición de la doctrina dominicana sobre la naturaleza principal y directa del amparo.

**4.-** En cuanto a nuestra doctrina, Eduardo JORGE PRATS sustenta el criterio de que la inadmisión del amparo solo se justifica ante la existencia de otras vías judiciales *más efectivas*:

De entrada, hay que señalar que la Constitución no supedita el amparo a que no existan otras vías judiciales alternativas de tutela del derecho, sino que lo erige como una acción incondicionada que debe permitir, en todo momento y a toda persona, «la protección inmediata de sus derechos» (art. 72), existan o no vías judiciales alternativas. **De manera que, en modo alguno, puede afirmarse que, en el ordenamiento dominicano, el amparo constituye una acción de naturaleza subsidiaria, residual, excepcional o heroica,** es decir, que solo procede cuando no existen remedios judiciales que garanticen la tutela del derecho en juego. **Es por este carácter principal de la acción de amparo, que le viene dado por la misma Constitución, y que hace que este proceso constitucional sea directamente operativo,** que, cuando el art. 70.1 de la LOTCPC establece que el amparo es inadmisibile cuando existan otras vías

judiciales efectivas, dicho requisito legal solo puede y solo debe interpretarse en el sentido de que, **ante la lesión de un derecho fundamental, habrá que ver cuáles son los remedios judiciales existentes, no tanto para excluir el amparo cuando existan vías judiciales alternativas o si ellas no son efectivas, sino cuando éstas provean un remedio judicial mejor que el amparo.**

Esta opinión es también compartida por Pedro BALBUENA BATISTA, quien plantea su posición adhiriéndose al criterio sustentado al respecto por Joaquín BRAGE CAMAZANO:

El art. 70.1 de la Ley 137–11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, exige para la procedencia de la acción que no existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva, obtener la protección del derecho fundamental violado. La idoneidad a la que se refiere el legislador parece referirse a la celeridad y efectividad de la acción. Entonces cabe afirmar que cada vez que la vía judicial alterna implique un riesgo de que quien reclama protección sufra un daño irreparable o se ponga en riesgo el derecho, la vía procedente es la del amparo. **De modo pues que la acción de amparo es la vía procesal a utilizar no sólo cuando el remedio procesal alternativo no sea idóneo, sino también en aquellos casos en que**

**aun siendo idóneo no lo sea más que la acción de amparo.**

Las anteriores posiciones doctrinales coinciden con nuestro criterio al respecto —según hemos previamente aducido y fundamentado—, en vista de que el art. 72 de la Constitución consagra al amparo como un mecanismo tuitivo de carácter principal y directo. De manera que este instrumento ha sido concebido para la protección de los derechos fundamentales, cuyo ejercicio se dispone al alcance de toda persona sin subordinación a la inexistencia de otras vías judiciales efectivas previas o paralelas al amparo.

Sin embargo, una parte de la doctrina dominicana se muestra en desacuerdo con esta opinión, estimando que la naturaleza del amparo es subsidiaria o excepcional, tal como expresa Hermógenes ACOSTA DE LOS SANTOS, el magistrado del Tribunal Constitucional, quien considera al amparo como «[...] una garantía excepcional y subsidiaria que forma parte de un sistema donde existen disímiles vías judiciales, las cuales tienen que seguir existiendo y desempeñando la función que el legislador le ha asignado»:

[...] La acción de amparo es una garantía prevista para casos excepcionales y, en particular, para situaciones en las cuales exista una incuestionable urgencia y el ordenamiento jurídico no cuente con otros mecanismos idóneos para remediar la situación de que se trate». [...] pues lo que está en juego es

nada más y nada menos que la funcionalidad del sistema de justicia, en la medida que, de no existir dicho requisito, el juez de amparo tendría que conocer todos los conflictos relativos a amenazas o violaciones a derechos fundamentales, lo cual, inevitablemente, desequilibraría el sistema y lo haría colapsar.

Esta tendencia supedita la procedencia de la acción a que el amparista no disponga de vías administrativas o judiciales —previas o paralelas al amparo— capaces de satisfacer efectivamente sus pretensiones. O sea, que si estas vías existieran deberían ser agotadas con anterioridad al sometimiento del amparo. Este es el criterio sostenido, entre otros autores dominicanos, por Cristóbal RODRÍGUEZ GÓMEZ:

De acuerdo con este jurista, el art. 70 de la Ley nº 137-11, «[...] la inexistencia de otras vías judiciales, como condición para la admisibilidad de la acción de amparo resulta de un mandato expreso del legislador [...]. Así como la acción de inconstitucionalidad ante el TC es una acción excepcional que sólo debe promoverse cuando la justicia constitucional —que en la cotidianidad imparten todos los jueces y tribunales del país— falla su cometido, la acción de amparo, como mecanismo especial de tutela de derechos, sólo procede cuando los demás mecanismos de tutela no otorgan en los hechos esas garantías.

En este sentido, dicho autor estima que el reconocimiento del amparo como vía preferente podría conducir «a que toda reclamación de

derechos que empiece por esa vía [...] equivaldría a vaciar de contenido material el resto de las jurisdicciones, y eso sí que atentaría contra el adecuado funcionamiento del sistema de justicia y derechos en el país».

Si bien los planteamientos de estos connotados juristas nos merecen el mayor respeto, no los compartimos por dos razones esenciales: discrepamos con relación al carácter subsidiario o excepcional que estos autores asignan al amparo, según hemos anteriormente expuesto y, también disentimos de las supuestas consecuencias trastornadoras sobre el ordenamiento dominicano que atribuyen al reconocimiento de la naturaleza principal de dicha acción. Enfocando nuestra atención sobre este último aspecto, consideramos que la admisión del rol directamente operativo del amparo no entraña amenaza o perturbación alguna respecto del normal funcionamiento del sistema judicial en nuestro país. Entendemos, asimismo, que la aludida tesis de los supuestos efectos trastornadores adolece de no tomar en consideración que, a diferencia de otros sistemas foráneos, el objeto de tutela del amparo presenta en la República Dominicana un ámbito de aplicación muy preciso y restringido: **el de los derechos fundamentales**. No resulta ocioso reiterar en este sentido que el art. 72 de la Constitución especifica taxativamente que «[t]oda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, **la protección inmediata de sus derechos fundamentales**, no protegidos por el hábeas corpus». Y que el art. 65 de la Ley nº 137-11 también precisa que la acción de amparo «**será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública**

***o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución».***

De manera que, como expresa David **ORDÓÑEZ SOLÍS**: «*[e]l amparo nace con el acto o la omisión que lesione derechos fundamentales, basta con que exista tal vulneración para que pueda accionarse en amparo en busca de protección constitucional contra la ilegitimidad o la arbitrariedad*». Y tal como indica al respecto Eduardo **JORGE PRATS**: «*La constitución es clara en cuanto a que la finalidad del amparo es lograr que el amparista obtenga "la protección inmediata de sus derechos fundamentales" (art. 72), es decir los consignados expresamente en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos*». En este mismo sentido, Pedro **BALBUENA BATISTA** manifiesta que «*[l]a acción de amparo tal y como se encuentra prevista a nivel constitucional es el medio procesal para la protección de todos los derechos fundamentales, a excepción del hábeas corpus, sin importar si la vulneración proviene de la autoridad pública o de los particulares*». De su parte, Justo Pedro **CASTELLANOS KHOURY**, magistrado del Tribunal Constitucional dominicano, ha puntualizado lo siguiente: «*La acción de amparo busca remediar —de la manera más completa y abarcadora posible cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es —y no otra— su finalidad esencial y definitoria; tal es su naturaleza*». También Nassef **PERDOMO** destaca que el amparo «*sólo tiene como*

*función evitar el daño a un derecho fundamental. No puede ser utilizado para resolver conflictos de otra naturaleza».*

Una vez esclarecido que el objeto del amparo en nuestro país concierne exclusivamente a los derechos fundamentales, conviene enfatizar que la convergencia de los rasgos distintivos de esta acción, establecidos tanto en el art. 72 de la Constitución dominicana, como en los arts. 65 y 70 de la Ley n<sup>o</sup> 137-11. Estas disposiciones permiten inferir con precisión los presupuestos de procedencia de este importante instrumento, las cuales limitan la aplicación del amparo a los casos en que dichos presupuestos resulten rigurosamente satisfechos.

Estimamos, por tanto, que el restringido y preciso ámbito de aplicación del amparo en nuestro país, así como sus excluyentes condiciones de admisión, conjuran el supuesto riesgo de *colapso* o paralización del sistema judicial dominicano —aducido por el sector de la doctrina nacional más arriba reseñado—, como consecuencia del reconocimiento de la naturaleza principal y directa del amparo. Este temor o aprensión también ha suscitado controversias en el extranjero —a nuestro juicio con mayor razón que en el nuestro—, particularmente en Argentina, donde, al igual que en nuestro país, los debates al respecto dividen la doctrina en dos sectores aparentemente irreconciliables: de una parte, la que favorece la concepción del carácter principal y no subsidiario del amparo; y, de otra parte, la que se decanta por considerar esta acción como subsidiaria o excepcional.

El maestro argentino Néstor Pedro SAGÜÉS, que es uno de los principales partidarios de la tesis del amparo subsidiario o excepcional, expuso su posición hace más de dos décadas:

Un sistema de este tipo tiene sus ventajas y sus inconvenientes. Por un lado, evita que una tutela sea fácilmente rechazada so pretexto de haber otras vías idóneas para proteger al derecho vulnerado. Agiliza, pues, la defensa de la Constitución. Por otro, fomenta la proliferación de acciones de tutela, incremento que puede provocar una devaluación forense del instituto: no es lo mismo que un juez deba resolver un par de tutelas en un mes, a que deba atender a decenas de ellas. Al mismo tiempo, esa inflación de tutelas obligará a programar múltiples órganos jurisdiccionales para atenderlas debidamente (y tal vez, a instrumentar un "fuero constitucional", especializado en ellas). Si eso no ocurre, una catarata de tutelas puede provocar una congestión en el funcionamiento cotidiano de los tribunales, y a la postre, un colapso de la administración de justicia.

Conviene reiterar, no obstante, que el criterio de este último autor ha sido convincentemente refutado por **otra importante corriente doctrinal argentina**, que sostiene el carácter directo y principal de la acción de amparo. En efecto, con relación a la inadmisibilidad del amparo por la existencia de otras vías judiciales efectivas, Gregorio BADENI ha cuestionado con razón la postura de SAGÜÉS, aduciendo que

[...] si la restricción o amenaza para los derechos o garantías es real, en forma actual o inminente, y si ella proviene de un acto manifiestamente ilegal o arbitrario, no resulta atinado privar al justiciable de un remedio judicial dotado de celeridad por la sola circunstancia de que no hubiera agotado las vías administrativas previas o recurrido a los canales procesales ordinarios establecidos por la ley.

Otros importantes autores argentinos han manifestado igualmente su desacuerdo con SAGÜÉS, en lo atinente al carácter subsidiario o excepcional de la acción de amparo sostenido por este último, entre los cuales figuran Germán BIDART CAMPOS, María Angélica GELLI y Mariano TORRICELLI.

Por otra parte, obsérvese asimismo que, si la aplicación del amparo en la República Dominicana se circunscribe **estrictamente** a la *protección de los derechos fundamentales*, no ocurre lo mismo en otros países en los cuales la acción de amparo tiene un ámbito tuitivo mucho más amplio que en el nuestro. Esto es, **precisamente**, lo que sucede en el ordenamiento argentino. Obsérvese, por un lado, que la tutela del amparo según el art. 43 de la Constitución argentina no se limita a los derechos fundamentales, sino que incluye a todos «los derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley». Mientras que, por otro lado, la cobertura tuitiva del art. 1º de la Ley nº 19.686 del mismo país se extiende también a los actos u omisiones provenientes de autoridades públicas que lesionen «los derechos o

garantías explícita o implícitamente reconocidas por la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual tutelada por el *habeas corpus*».

Esta amplia concepción del objeto del amparo en Argentina ha provocado que este instrumento, originalmente concebido como un *recurso expedito y rápido* en el art.43 de la Constitución de este país—, haya experimentado una especie de transmutación, convirtiéndose en «*una figura intrincada, múltiple y con un alto grado de diversificación*», según expresa el propio SAGÜÉS. En este mismo orden de ideas, ha expresado que, en el orden federal, Argentina «*es probablemente el país del mundo que cobija más subtipos legales de amparo [...]: amparo general de la ley 16.986, amparo contra actos de particulares, amparo por mora administrativa general, amparo por mora de la DGI, amparo por mora de la Dirección General de Aduanas, amparo electoral, amparo sindical y últimamente, amparo ambiental, sin olvidarnos del hábeas data, que es otro amparo específico según el art. 43 de la Constitución*». Dentro de este catálogo, debe además incluirse el amparo de los derechos de incidencia colectiva, el amparo contra toda forma de discriminación, el amparo del usuario y del consumidor, así como el amparo previsional.

Pero si bien en la Argentina el objeto de la tutela del amparo resulta mucho más amplio que el de la República Dominicana, lo mismo sucede en Perú, tal como afirma César LANDA ARROYO:

Corroborando lo anteriormente indicado, César LANDA ARROYO incluye a la Argentina entre los países que otorgan al amparo una amplia interpretación en los siguientes términos:

En Argentina se concibe que todo derecho, distinto de los que tutela el habeas corpus y el habeas data, puede ser amparado con prescindencia de su fuente normativa constitucional, lo que supone que cualquier derecho de origen legal, administrativo e internacional, que pueda ser reconducido a la Constitución es materia de tutela del amparo. Más aún, la protección alcanza a derechos individuales y colectivos, como en el “Caso del Corralito Financiero” que tuteló derechos de los consumidores y usuarios, como también a derechos explícitos o implícitos.

Luego de exponer los criterios sobre el tema que nos ocupa en la doctrina dominicana, cabe ahora abordar la posición adoptada por el Tribunal Constitucional dominicano sobre la naturaleza principal y directa del amparo.

**5.-** Prácticamente desde el inicio de sus labores jurisdiccionales en el año 2012, el Tribunal Constitucional dominicano se decantó en favor del carácter principal y directo de la acción de amparo, valiéndose de tres decisiones esenciales que derivó de la interpretación de la causal de inadmisión prevista por el art. 70.1 de la Ley nº 137-11. En efecto, mediante la sentencia primigenia TC/0021/12, de 21 de junio, este colegiado manifestó, de manera rotunda, la preponderancia y

operatividad directa de la acción de amparo frente a otras vías judiciales alternas —en los casos de afectación de derechos *fundamentales*—, *a menos que se establezca la existencia de otra una vía judicial más efectiva que el amparo.*

Alrededor de un año más tarde, mediante sentencia TC/0182-13, de 11 de octubre, el Tribunal Constitucional reiteró la indicada sentencia TC/0021/12 —transcribiendo varios de sus párrafos—, precisando además que para la aplicación del art. 70.1 de la Ley n° 137-11 no bastará identificar la existencia de cualquier otra vía efectiva, sino que la declaratoria inadmisión solo procederá cuando a juicio del juez esta vía efectiva resulte *más idónea* que la acción de amparo. Y apenas dos semanas después, mediante sentencia TC/0197/13, de 31 de octubre, el Tribunal Constitucional concretizó más aún su posición respecto del amparo principal y directo, con base en los rasgos distintivos de dicha acción, estableciendo al mismo tiempo la regla de oro, la clave de bóveda para la aplicación del amparo en la República Dominicana, a saber: que «su inadmisibilidad debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla».

Con posterioridad a las decisiones citadas, el Tribunal Constitucional ha emitido más de doscientas sentencias en las que ha pronunciado la inadmisibilidad de la acción de amparo por existencia de otras vías judiciales alternas, de acuerdo con el art. 70.1 de la Ley n° 137-11, unas veces estatuyendo expresamente que se trata de *vías más efectivas*, y otras, calificando simplemente a esas vías como *efectivas*.

Pero en todas estas últimas —que son la mayoría—, nos encontramos en presencia de situaciones en que el amparo ha sido desestimado, en vista de que, a juicio del Tribunal Constitucional, dichas vías judiciales ordinarias reúnen mejores o más adecuadas condiciones para que la acción de amparo pueda garantizar la tutela de los derechos fundamentales presuntamente afectados. Entre los criterios de inadmisión a los que ha recurrido el Tribunal Constitucional a la fecha figuran, principalmente, en supuestos muy precisos: remisiones a la vía penal, a la vía contencioso-administrativa, a la jurisdicción inmobiliaria, a la jurisdicción ordinaria ya la jurisdicción contencioso-tributaria.

Al término de esta disertación, debemos insistir sobre la naturaleza directa y principal que reviste la acción de amparo en la República Dominicana, tal como lo reconoce un importante sector de la doctrina vernácula, y también lo establecen la Constitución, la Ley nº 137- 11, al igual que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aunque sus precedentes al respecto resultan aún minoritarios. Cabe observar, asimismo, en este sentido, como sustento adicional a este argumento, que ninguna disposición constitucional ni legal le asigna expresamente a esta acción una naturaleza subsidiaria, residual, accesoria o excepcional en nuestro ordenamiento, como ocurre en otros países en los cuales el amparo presenta esta configuración.

A nuestro juicio, en la República Dominicana, la orientación doctrinal y jurisprudencial que estima a la acción de amparo subsidiaria o accesoria resulta de una errónea aplicación del criterio seguido sobre este tema

por una parte de la doctrina de Argentina. Nótese, sin embargo, que en este último país el objeto de la acción de amparo presenta un amplísimo ámbito de aplicación, mientras que, en el ordenamiento dominicano, se encuentra reducido, estrictamente, a los casos de afectación de derechos fundamentales. Y aún en esta área, su aplicación se encuentra sujeta a la satisfacción de presupuestos de procedencia muy precisos, lo cual evita la posibilidad de que una avalancha de amparos pueda inundar los tribunales, perturbando el funcionamiento de todo el sistema, como alegan erradamente algunos autores.

En este contexto, reiteramos nuestra inclinación **sin reservas** a favor de la naturaleza directa y principal del amparo, cuya adopción se encuentra muy lejos de trastornar el ordenamiento nacional y supuestamente provocar su colapso, como sustenta la tesis apocalíptica de una parte de la doctrina dominicana. Creemos, muy por el contrario, que la aplicación de este criterio sobre la naturaleza del amparo más bien propicia que esta acción despliegue su plena potencialidad y eficacia como el instrumento tuitivo por antonomasia de los derechos fundamentales en la República Dominicana, tal como fue concebido por el constituyente de 2010 y por el legislador en la Ley nº 137-11. Este protagonismo garantista procesal lo explicita Gerardo ETO CRUZ en los siguientes términos: «En un mundo cada vez más convulsionado en donde el acceso a la impartición de justicia se ve mediatizado por la dilación procesal, el amparo se presenta acaso como la gran herramienta que debe afirmar la protección frente a aquellos actos lesivos que

puedan provenir indistintamente de cualquier autoridad, funcionario o persona».

Confiamos en que este criterio prevalezca en nuestro país, a fin de que evitar que el **Tribunal Constitucional termine convirtiéndose en una corte de inadmisibilidades**, remitiendo a los tribunales ordinarios numerosos casos cuyo conocimiento y fallo son de su exclusiva competencia. Solo falta que ustedes, colegas abogados, jueces y juristas hagan oír su voz sobre la importancia y trascendencia del amparo desde las distintas posiciones que desempeñan, contribuyendo así a una mejor protección de los derechos fundamentales de los dominicanos.