

## SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO DE AMPARO EN VENEZUELA

Allan R. BREWER-CARÍAS \*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El derecho de amparo y la acción de amparo*. 1. *El fundamento constitucional del derecho de amparo*. 2. *El amparo como derecho a un medio judicial de protección*. 3. *La "acción de amparo" como vía judicial subsidiaria*. 4. *La protección de todos los derechos y garantías constitucionales*. 5. *El sentido de vulneración a los derechos y garantías protegidos por el derecho de amparo y la peligrosa tesis de la "violación directa" de la Constitución*. 6. *El objetivo del derecho de amparo: el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales*. 7. *El amparo como derecho y no como "un" recurso o acción y sus consecuencias*. III. *La admisibilidad jurisprudencial de la acción autónoma de amparo*. 1. *El criterio de la Corte Suprema de Justicia en 1970: el carácter programático de la norma constitucional (el amparo como "acción" y no como un derecho constitucional)*. 2. *El acuerdo de la Corte Suprema de 1972: la restricción del procedimiento transitorio de habeas corpus sólo para proteger la libertad personal*. 3. *El amparo en las convenciones internacionales a partir de 1977: el derecho de amparo mediante vías judiciales*. 4. *Los cambios jurisprudenciales en los tribunales civiles de instancia en 1982: la admisibilidad de la acción autónoma de amparo respecto a todos los derechos constitucionales*. 5. *El nuevo criterio de la Corte Suprema de 1983: el amparo como un derecho y no sólo como una garantía procesal*. 6. *El criterio de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en 1984: el carácter subsidiario de la acción autónoma de amparo*. 7. *El amparo frente a las actuaciones de particulares*. IV. *Los principios jurisprudenciales relativos a la acción autónoma de amparo*. 1. *La ausencia de la ley especial reguladora del derecho de amparo no impide el ejercicio de la acción autónoma de amparo*. 2. *La competencia para conocer de la acción de amparo corresponde a todos los tribunales de acuerdo a su competencia natural y específica*. 3. *El carácter subsidiario de la acción autónoma de amparo*. 4. *El carácter breve y sumario del procedimiento*. 5. *Los poderes del juez de amparo*.

### I. INTRODUCCIÓN

En 1970, con motivo del homenaje al profesor Lorenzo Herrera Mendoza, el profesor Héctor Fix-Zamudio publicó en Caracas un excelente estudio sobre "Algunos aspectos comparativos del derecho de amparo

en México y Venezuela",<sup>1</sup> en el cual señalaba que la Constitución de 1961, al incorporar a su texto el artículo 49 que regula el derecho de amparo, "consagró definitivamente el derecho de amparo como instrumento procesal para proteger todos los derechos fundamentales de la persona humana consagrados constitucionalmente", en lo que calificó como "uno de los aciertos más destacados de la avanzada Carta Fundamental de 1961".<sup>2</sup>

En el mundo de habla hispana ningún autor ha estudiado tanto y tan bien, ni ha publicado tanto sobre el derecho de amparo y las diversas acciones de amparo existentes en absolutamente todos los países del mundo, como lo ha hecho el profesor Fix-Zamudio. De allí la importancia que para Venezuela tienen los conceptos por él vertidos entorno a nuestro "derecho de amparo" y, más aún, su comparación con el muy conocido "juicio de amparo" mexicano.

Por ello, con ocasión del libro homenaje que tan mercedamente publica la Universidad Nacional Autónoma de México al profesor Fix-Zamudio, hemos querido dedicarle este trabajo sobre la situación actual del derecho de amparo en Venezuela, tres lustros después que él publicara sus comentarios comparativos.

En efecto, en 1970, cuando publicara su estudio sobre la institución venezolana, en el Congreso Venezolano se discutió la posibilidad de la reglamentación legal del artículo 49 de la Constitución, a cuyo efecto se habían presentado diversos proyectos de ley a la consideración de las cámaras legislativas. Por tal motivo, muchas de las observaciones que formuló el profesor Fix-Zamudio estaban dirigidas a los redactores de la proyectada Ley de Amparo, la cual, sin embargo, y lamentablemente, en 1986 aún no se ha dictado. La situación legislativa actual concerniente al derecho de amparo, por tanto, no ha variado mayormente desde 1970; no obstante, en cuanto a la naturaleza y sustantividad de este derecho, profundos cambios se han operado con motivo de la interpretación y aplicación que del artículo 49 han venido realizando los tribunales de la República, lo cual queremos destacar en estas líneas. A tal efecto, nuestro estudio sobre la situación actual del derecho de amparo en Venezuela lo dividiremos en tres partes: en primer lugar, analizaremos el sentido de la regulación constitucional del "derecho de amparo" y su diferenciación con la "acción de am-

<sup>1</sup> Fix-Zamudio, Héctor, "Algunos aspectos comparativos del derecho de amparo en México y Venezuela", *Libro homenaje a la memoria de Lorenzo Herrera Mendoza*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1970, tomo II, pp. 333-390.

<sup>2</sup> *Idem*, pp. 343 y 345.

paro” que se ha venido desarrollando jurisprudencialmente y que habrá de ser objeto de una futura regulación legislativa; en segundo lugar, estudiaremos la evolución jurisprudencial entorno a la admisibilidad del ejercicio de la acción de amparo, en ausencia de una regulación legislativa sobre la materia, y en tercer lugar, expondremos los rasgos fundamentales de la acción autónoma de amparo en el sistema venezolano actual, tal y como se ha venido delineando en la jurisprudencia.

## II. EL DERECHO DE AMPARO Y LA ACCIÓN DE AMPARO

Una de las más importantes innovaciones democráticas en toda la trayectoria constitucional venezolana, y que contiene la Constitución de 1961, fue el establecimiento del amparo como un derecho fundamental en el artículo 49 de dicho texto, y que no sólo amplió el sistema de protección de las libertades que se había establecido en textos anteriores<sup>3</sup> y que había culminado en la Constitución de 1947 con el establecimiento del recurso de *habeas corpus*, como protección a la libertad personal,<sup>4</sup> sino que condujo al establecimiento de una institución peculiar.

### 1. *El fundamento constitucional del derecho de amparo*

Podemos afirmar, sin la menor duda, que el derecho de amparo como protección judicial, establecido en la Constitución de 1961, presenta unas peculiaridades que lo hacen diferente a las instituciones similares de protección de los derechos y garantías constitucionales en el mundo contemporáneo, tanto en Europa, como en América Latina.<sup>5</sup>

En efecto, el artículo 49 de la Constitución, establece lo siguiente:

Artículo 49. Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la Ley.

<sup>3</sup> Para el estudio histórico de las disposiciones constitucionales y legislativas y los aportes doctrinales concernientes al amparo, véase Agudo Freitas, Esteban, “Estado actual de la acción de amparo en Venezuela”, *Estudios sobre la Constitución. Libro homenaje a Rafael Caldera*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1979, tomo II, pp. 659-773.

<sup>4</sup> Artículo 32 de la Constitución de 1947.

<sup>5</sup> Véase en general Fix-Zamudio, H., *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, 1982, p. 366.

El procedimiento será breve y sumario, y el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

A pesar de tratarse, como hemos dicho, de una innovación en nuestra tradición constitucional, sin embargo, la Exposición de Motivos del texto, al comentar el contenido del capítulo primero sobre "disposiciones generales", del título III sobre "Deberes, derechos y garantías", se limitó a constatar simplemente "la consagración del *derecho de amparo*", y agregar posteriormente que: "en cuanto al amparo, se establece solamente el principio general para que la ley lo reglamente; pero a fin de no dejar en suspenso su eficacia hasta la promulgación de la Ley respectiva, se consagra en las Disposiciones Transitorias, el derecho de *habeas corpus*, reglamentándolo de manera provisional",<sup>6</sup> y así, en efecto, la disposición transitoria quinta de la Constitución estableció las normas conforme a las cuales debe procederse en el caso de: "el amparo de la libertad personal, hasta tanto se dicte la ley especial que lo regule conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Constitución."

De acuerdo a estas normas, por tanto, la Constitución Venezolana de 1961 consagró el *derecho de amparo* como un derecho fundamental, que se puede materializar a través del ejercicio de diversos medios judiciales destinados a proteger todos los derechos y garantías constitucionales, a los efectos de asegurar el goce y ejercicio de los mismos por todo habitante de la República, incluyendo dentro de tales derechos y garantías a la libertad personal. Por ello, la Exposición de Motivos califica el "derecho de *habeas corpus*" como una manifestación del más amplio "derecho de amparo".<sup>7</sup>

Conforme al texto constitucional, en consecuencia, puede admitirse que el amparo se consagra como *un derecho* de los habitantes del país de exigir ante todos los tribunales, según su competencia, y de acuerdo a lo que la ley establezca, la protección y el aseguramiento del goce y ejercicio de todos los derechos y garantías que la Constitución establece o que sean inherentes a la persona humana, frente a cualquier perturbación —provenga ésta de entes públicos o de particulares—,

<sup>6</sup> Véase la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución en *Revista de la Facultad de Derecho*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, núm. 21, pp. 371-420; en particular véase pp. 380-381.

<sup>7</sup> *Idem*, p. 381. El derecho de amparo (artículo 49 de la Constitución) es entonces diferente al más amplio derecho de acceder a la justicia regulado específicamente en el artículo 68 de la Constitución.

mediante un procedimiento que debe ser breve y sumario, y permitir al juez restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

La Constitución, por tanto, no establece "una" acción o recurso de amparo, como un particular medio de protección judicial, sino un "derecho de amparo" como derecho fundamental que se puede materializar, y de derecho se materializa, a través de diversas acciones y recursos judiciales, incluso, a través de una "acción de amparo" de carácter subsidiario.

El artículo 49 de la Constitución, por tanto, no establece una particular "garantía" constitucional de orden constitucional para proteger los derechos constitucionales, sino, más que eso, establece un verdadero derecho constitucional: el derecho de todos a ser amparados por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Este carácter del amparo, como un "derecho constitucional", en nuestro criterio es el elemento clave para identificar la institución venezolana,<sup>8</sup> y, en definitiva, su no consideración como una sola acción o recurso, sino como un derecho, es lo que justifica el cambio de criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia en 1983 respecto de su tesis sustentada en 1970, como se verá más adelante, sobre la posibilidad del ejercicio de la acción de amparo aun en ausencia de la ley reglamentaria prevista en la Constitución: si la norma del artículo 49 consagrara "una acción o recurso" de amparo, el artículo 50 del texto constitucional le sería inaplicable;<sup>9</sup> en cambio, si el artículo 49 de la Constitución consagra un derecho fundamental, como en efecto sucede, se aplica el texto de dicho artículo 50 de la Constitución al disponer que "la falta de ley reglamentaria" de los derechos constitucionales enunciados en el texto, no menoscaba el ejercicio de los mismos.<sup>10</sup> Este es el criterio dominante en la jurisprudencia y en nues-

<sup>8</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., "El derecho de amparo y la acción de amparo", *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 22, Editorial Jurídica Venezolana, 1985, pp. 51 y ss.

<sup>9</sup> Como lo sostenía la Procuraduría General de la República en 1970: "el amparo, más que un derecho constituye una garantía de protección de los derechos, y de acuerdo con la letra de la Ley sólo los derechos pueden ser ejercidos aún antes de promulgada la Ley reglamentaria respectiva". Véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1970*, Caracas, 1971, p. 35.

<sup>10</sup> Este criterio del amparo como un derecho lo destacó en 1970, Jesús Ramón Quintero, cuando al comentar una decisión de la Corte Superior Cuarta en lo Penal, entorno a un recurso de amparo de 22 de diciembre de 1969, señaló: "Existe pues, según el fallo de la Corte, un derecho de los individuos al amparo, y un deber u obligación de los Tribunales de concederlo cuando sea procedente, tal derecho y tal obligación, tiene una base en la propia Constitución la cual a su vez, y de un modo terminante que no admite ningún tipo de duda establece que su solo

tra opinión el más importante elemento diferenciado de la institución de amparo en Venezuela.

## 2. *El amparo como derecho a un medio judicial de protección*

La consideración del amparo constitucional como un derecho fundamental a un medio de protección jurisdiccional trae como consecuencia ante todo, se insiste, en que el amparo no es, precisamente, ni una "acción" ni un "recurso", pues la Constitución no identifica el "derecho de amparo" con ninguna vía o medio judicial concreto. Por tanto, tal como está concebido en la Constitución, el amparo puede materializarse en un recurso, en sentido estricto, de revisión de decisiones administrativas o judiciales, o puede configurarse como un proceso autónomo, o como "una acción autónoma" que no consista necesariamente en la revisión de determinado acto jurídico. Por eso, el amparo puede indistintamente consistir en un "recurso" o en una "acción" autónoma. Depende de las regulaciones legales.

Pero además, tal como lo concibe el artículo 49 de la Constitución, el amparo no sólo se establece como un "derecho" de los habitantes de la República a ser amparados en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, sino que, en realidad, además se configura como un deber de "los tribunales" de amparar a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de tales derechos. Por eso inicia el artículo 49 afirmando: "Los tribunales ampararán..." Por ello hemos señalado que el amparo, tal como está en el texto constitucional, no se lo concibe como una acción o un recurso judicial únicos o como una sola acción autónoma, necesariamente independiente de todas las otras acciones o recursos judiciales previstos para la defensa de los derechos y garantías constitucionales, sino que la Constitución es lo suficientemente amplia y flexible como para permitir que el legislador pueda organizar diversos sistemas judiciales de amparo de los

texto es suficiente para que los Tribunales concedan el amparo, pues la falta de Ley reglamentaria de los derechos, aunque no deseable, no puede convertirse en un obstáculo para el cabal y completo goce y disfrute de esos derechos que la Constitución establece y aún de aquellos que no están establecidos en forma expresa, pero que sean inherentes a la persona humana." Véase "Recurso de amparo. La cuestión central en dos sentencias y un voto salvado" en *Revista de la Facultad de Derecho*, Caracas, núm. 9, Universidad Católica Andrés Bello, 1969-1970, pp. 161 y 162 (en las páginas 166 y siguientes refuerza el mismo argumento). El texto de la sentencia que comenta y del voto salvado a la misma puede verse en las pp. 180-206. Véase asimismo el texto del voto salvado en Marín Gómez, Otto, *Protección procesal de las garantías constitucionales de Venezuela. Amparo y Habeas Corpus*, Caracas, 1983, pp. 229-250.

derechos y garantías constitucionales, sea a través de acciones o recursos judiciales tradicionales o, para el caso de que éstas no permitan la adecuada protección de los derechos, mediante una vía general y subsidiaria, de acción de amparo.

Por tanto, puede haber, y de derecho hay, muchos medios judiciales de protección que permiten a los particulares ser amparados en el goce y ejercicio de sus derechos constitucionales, mediante un procedimiento breve y sumario, en el cual el juez tiene competencia para restablecer inmediatamente las situaciones jurídicas infringidas por cualquiera.

En estos casos, no es que estas vías judiciales ya previstas sustituyan el derecho de amparo (o lo desmejoren), sino que sirven como medio jurisprudencial de amparo, para lo cual, en muchos casos, tienen que ser perfeccionadas. Esa debe ser la labor del legislador en la futura ley del derecho de amparo.

Pero, a pesar de esta multiplicidad de vías de protección judicial de los derechos y garantías constitucionales que aseguran el "derecho de amparo" previsto en la Constitución, es indudable que, dado el carácter omnicompreensivo de la protección que "en conformidad con la ley" establece el texto fundamental para que aquel derecho de amparo sea realmente efectivo, resulta indispensable identificar además una "acción de amparo", de carácter subsidiario, y que procedería sólo si no hay esos otros medios judiciales de protección y amparo de los derechos y garantías constitucionales legalmente previstos, es decir, establecidos formalmente por la ley.

Por tanto, si bien el "derecho de amparo" puede asegurarse a través de múltiples vías (acciones o recursos) judiciales preexistentes, en cuyo caso el "derecho de amparo" no se identifica con ningún recurso o acción judicial concreto, ni por tanto, se diferencia de ellos; en el caso de "la acción de amparo" que, como hemos dicho, tiene carácter subsidiario, en el sentido de que procede sólo cuando no hay otro medio de protección o de amparo formalmente previsto en el ordenamiento jurídico, esa acción de amparo subsidiaria si aparece como diferenciada de los otros medios de protección judicial de derechos y de garantías, y de defensa incluso de la propia Constitución.

Esto nos conduce, por supuesto, a plantear de inmediato la enorme diferencia que existe entre el derecho de amparo e, incluso, la subsidiaria acción prevista en la Constitución, y el "juicio de amparo" mexicano, en el cual, realmente se mezclan bajo una misma denominación cinco acciones o recursos judiciales que en nuestro sistema judicial son

absolutamente diferenciadas. Estas acciones y recursos que se engloban en México en la única denominación de juicio de amparo, son, en primer lugar, el amparo a la libertad que, en realidad, es el recurso de *habeas corpus*; en segundo lugar, el llamado amparo contra leyes", que se identifica con nuestras acciones de nulidad de las leyes por inconstitucionalidad, tanto por vía de acción popular, como por vía indirecta de la desaplicación de la ley inconstitucional por los jueces; en tercer lugar, en México se engloba dentro de la acción de amparo el llamado "amparo de casación" que, verdaderamente, se identifica con nuestro recurso de casación; en cuarto lugar, también se engloba, dentro del amparo mexicano, el denominado "amparo administrativo", que se identifica con lo que en nuestro ordenamiento constitucional se regula como los recursos contencioso administrativos de anulación de los actos administrativos, y en quinto lugar, también se engloba dentro del amparo mexicano el llamado "amparo agrario", que en nuestro país se regula en forma incompleta y deficiente al preverse sólo como una medida de amparo de carácter administrativo y no como un amparo judicial.<sup>11</sup>

En Venezuela debe señalarse el derecho de amparo que prevé el artículo 49 de la Constitución; como hemos indicado, también permite asegurar la protección de los derechos fundamentales infringidos por actos estatales a través del recurso de inconstitucionalidad de las leyes (acción popular) o de la desaplicación de una ley por cualquier juez (el denominado control difuso de la constitucionalidad), a través del recurso de casación respecto de sentencias, y mediante el recurso contencioso administrativo de anulación de los actos administrativos. Asimismo, permite asegurar la protección de los derechos fundamentales vulnerados por otros particulares a través de las vías judiciales del proceso ordinario.

Por supuesto, para que estas vías judiciales sirvan de medio de amparo constitucional, el legislador debe perfeccionar sus mecanismos de protección: por ejemplo, en el recurso de inconstitucionalidad de las leyes, cuando ésta se base en la violación de un derecho o garantía constitucional, en virtud de la nulidad absoluta que ello implica, se podría prever la potestad de la Corte Suprema de suspender los efectos de la ley impugnada mientras se decide el recurso; en el recurso de casación, cuando la denuncia de la sentencia recurrida consista en el alegato de la violación por la misma de un derecho o garantía cons-

<sup>11</sup> Fix-Zamudio, Héctor, "Algunos aspectos comparativos ...", *op. cit.*, pp. 344-356.

titucional, se podrían ampliar los motivos de procedencia del recurso así como las sentencias que pueden ser objeto del mismo; en el recurso contencioso-administrativo, cuando el motivo del mismo sea la violación de un derecho constitucional por el acto recurrido, se debería eliminar la exigencia del lapso de caducidad, dada la nulidad absoluta alegada, y se debería permitir al juez recurrir en forma más expedita a los procedimientos de urgencia y abreviación de lapsos, así como a la suspensión de efectos del acto recurrido.

### 3. La "acción de amparo" como vía judicial subsidiaria

Pero además, hemos dicho, el derecho de amparo permite lograr la adecuada protección de los derechos y garantías constitucionales, a través de una "acción de amparo", como vía subsidiaria, la cual, por supuesto, aparece en el ordenamiento como absolutamente diferenciada de la acción o recursos de inconstitucionalidad de las leyes, del recurso de casación y de las acciones contencioso-administrativas. En este caso, la acción amparo se nos presenta como una acción subsidiaria mucho más amplia, de protección de absolutamente todos los derechos y garantías constitucionales, incluyendo, como hemos señalado, el goce y ejercicio de la libertad personal que la Exposición de Motivos de la Constitución califica como derecho de *habeas corpus* regulado transitoriamente en la disposición transitoria quinta de la Constitución.

Ahora bien, una de las características de esta acción judicial autónoma y subsidiaria, que hemos identificado como la "acción de amparo", es que *no presupone el que se hayan agotado vías judiciales previas para poder intentarse*, lo que hace que la institución de la acción de amparo de nuestro país se diferencie con el recurso de amparo que se ha desarrollado recientemente en Europa y, particularmente, en Alemania y España. En estos países, en realidad, el recurso de amparo es un auténtico "recurso" que se intenta, en principio, contra decisiones judiciales. En Alemania, por ejemplo, el recurso de amparo constitucional que se intenta ante el Tribunal Constitucional Federal exige el agotamiento previo de la vía judicial ordinaria, por lo que, en definitiva, se traduce en un recurso contra una decisión judicial respectiva aun cuando excepcionalmente procede una acción directa de amparo en ciertos casos específicos y respecto a un "número muy limitado de derechos constitucionales."<sup>12</sup> En España, el recurso de amparo que se

<sup>12</sup> Schlaich, R., "Procedures et techniques de protection des droits fondamentaux. Tribunal constitutionnel Fédéral Allemand", en Favoreu, L. (ed.), *Cours constitutionnelles Européennes et Droits Fondamentaux*, París, 1982, pp. 105-164.

intenta ante el Tribunal Constitucional también exige el agotamiento previo de las vías judiciales y particularmente, si se trata de un amparo en relación a actividades administrativas, en definitiva se requiere siempre el agotamiento previo de la vía judicial contencioso-administrativa. Por eso, en España, el recurso de amparo se configura como un recurso revisor de sentencias de los tribunales contencioso-administrativos.<sup>13</sup>

En el caso venezolano, en cambio, la acción de amparo subsidiaria *no exige el agotamiento previo de vías judiciales ni se configura*, por tanto, como un recurso extraordinario contra sentencias judiciales. Se trata, sí, de una acción judicial subsidiaria, como hemos señalado, en el sentido de que sólo procede cuando no existen en el ordenamiento jurídico otros recursos o acciones judiciales que permitan, mediante procedimientos breves y sumarios, obtener amparo y protección de los derechos y el restablecimiento inmediato de los mismos.<sup>14</sup>

En este sentido, para comprender adecuadamente el carácter subsidiario que tiene la "acción de amparo" como acción autónoma, debe tenerse en cuenta lo que hemos señalado del carácter de medio de amparo de otras vías judiciales, y entre ellas del recurso contencioso-administrativo de anulación. No es que la acción de amparo requiere el agotamiento previo del recurso contencioso-administrativo de anulación, cuando la violación del derecho constitucional la produce un acto administrativo, sino que el recurso contencioso-administrativo es en sí mismo el medio de amparo. Por ello, sólo cuando no haya un medio judicial de amparo, e incluso, en el caso de actos administrativos, cuando el recurso contencioso-administrativo no sirva efectivamente como medio de amparo dadas las particulares circunstancias del caso concreto, es que la acción autónoma de amparo procedería.

<sup>13</sup> Véase, García Ruiz, J.L., *Recurso de amparo en el derecho español*, Madrid, 1980; Castedo Alvarez, F., "El recurso de amparo constitucional", en Instituto de Estudios Fiscales, *El Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981, tomo I, pp. 179-208.

<sup>14</sup> Este carácter subsidiario que le hemos atribuido a la acción autónoma de amparo, y que la jurisprudencia ha confirmado, no significa, como lo quiere hacer ver H. Rondón de Sansó, que "sólo es admisible cuando hubiesen sido agotados todos los recursos ordinarios que para el caso específico el sistema jurídico prevé". (Véase "el amparo constitucional en Venezuela", *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 25, EJV, 1986 (en prensa), p. 29, original.) Al contrario, como ya lo hemos explicado (véase Brewer-Carias, Allan R., "El derecho de amparo y la acción de amparo", *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 22, EJV, 1985, pp. 53 y 54) y lo repetimos en el texto, la subsidiariedad de la acción autónoma de amparo deriva de que procede cuando no existen otros medios judiciales de amparo disponibles, como sería el "recurso contencioso-administrativo de anulación y amparo".

Por otra parte, debe señalarse que el derecho de amparo, de acuerdo a la Constitución, se puede ejercer ante "los tribunales" en conformidad con la ley, por lo que, conforme a la organización del sistema judicial y procesal, como hemos dicho, no existe una única acción judicial prevista para garantizar el ejercicio y goce de los derechos constitucionales. Hemos dicho que de acuerdo a la Constitución no se prevé el derecho de amparo como una sola acción o recurso, que se intenta ante un solo tribunal con el objeto de amparar el goce y ejercicio de los derechos constitucionales. Insistimos, el ordenamiento puede regular, y de derecho regula, a través de recursos y acciones tradicionales, sistemas de amparo de los derechos y garantías constitucionales, mediante procedimientos breves y sumarios con poderes para el juez, para restablecer en forma inmediata situaciones jurídicas subjetivas infringidas.

Por eso, insistimos en Venezuela, el amparo de los derechos puede obtenerse a través de diversas acciones o recursos que regula el ordenamiento jurídico, por lo que, en definitiva, el derecho de amparo no se traduce en una sola acción o recurso, lo que diferencia nuestro amparo de los recursos de amparos europeos, particularmente el recurso de amparo en Alemania y en España, donde el recurso de amparo es una sola acción que se intenta ante un solo tribunal, y que sirve como mecanismo para la protección de algunos derechos y garantías constitucionales.<sup>15</sup>

Al contrario, en el caso venezolano, el derecho de amparo se presenta, en realidad, como una vía judicial multiforme que se puede ejercer ante todos los tribunales, conforme a la ley, y que a través de acciones o de derechos preexistentes puede servir de amparo siempre que se prevea un procedimiento breve y sumario, con poderes para el juez para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas infringidas. Por ello, y dado ese carácter omnicompreensivo del "derecho de amparo, la "acción de amparo" propiamente dicha tiene un carácter subsidiario, lo que no implica que esta acción de amparo subsidiaria sea la única acción o recurso de amparo admisible, sino que, realmente, el amparo puede lograrse también por medios judiciales regulados por el ordenamiento jurídico.

<sup>15</sup> Fix-Zamudio, H., "El derecho de amparo en México y en España. Su influencia recíproca", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 7, 1979, pp. 254 y 255.

#### 4. *La protección de todos los derechos y garantías constitucionales*

Pero sea a través de vías judiciales preestablecidas o mediante la acción autónoma y subsidiaria en relación a otros medios judiciales de protección de los derechos y garantías constitucionales, el derecho de amparo en la Constitución está configurado para proteger el goce y ejercicio de *todos* los derechos y garantías que la Constitución establece. Por ello, en definitiva, el amparo se configura como una garantía fundamental de los derechos humanos, lo cual conlleva a la vez varias implicaciones.

Ante todo, conforme a la Constitución, el derecho de amparo tiene por objeto proteger el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y, por tanto, no sólo protege a los titulares de los mismos cuando se trate de personas naturales sino también de dichos derechos cuando éstos se ejercen por personas morales. Es indudable que por la amplitud con la cual consagra el derecho de amparo el artículo 49 de la Constitución, la expresión "todo habitante" no puede entenderse como referida sólo a las personas naturales, sino que también se refiere, por supuesto, a todas las personas jurídicas, incluso las personas morales, pues, además, los derechos que la Constitución establece no sólo son derechos de las personas naturales sino que muchos también se garantizan respecto de las personas morales.

Pero, a la vez, la protección que permite el amparo respecto al goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, no sólo se plantea en el texto constitucional frente a acciones públicas que puedan perturbar el goce y ejercicio de los derechos, sino también frente a las perturbaciones que puedan provenir de otros particulares o individuos o personas morales. En esta materia, la Constitución no distingue, por lo que perfectamente es admisible la acción de amparo frente a acciones que provienen de particulares, aun cuando sin duda la tradición del amparo ha sido concebirlo como un medio de protección frente a las acciones del Estado y sus autoridades. Sin embargo, a pesar de esta tradición, en la configuración del amparo, como un medio de protección de los derechos y garantías frente a las acciones públicas, no tenemos duda en afirmar que en Venezuela, la amplitud con la cual la regula el artículo 49, permite el ejercicio de la acción de amparo contra acciones privadas, es decir, cuando la perturbación al goce y ejercicio de los derechos proviene de particulares, personas naturales o de colectividades, comunidades o personas morales en general.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Tal como sucede en Argentina después del caso *Samuel Kot SRL* de 1958,

Esto también contribuye a diferenciar nuestra acción de amparo de la existente en otros sistemas como el mexicano o de España, en los cuales el recurso de amparo sólo se concibe frente a acciones públicas. Por eso, en España hemos dicho que el recurso de amparo se traduce en una revisión de decisiones de los tribunales contenciosos-administrativos dictados con motivo de impugnaciones de actos administrativos.<sup>17</sup>

Por otra parte, en el caso de protección frente a perturbaciones provenientes de autoridades públicas, sin la menor duda debe afirmarse también que, tal como lo regula el artículo 49 de la Constitución, esta protección procede frente a *toda* actuación pública, es decir, frente a todos los actos estatales y ante los actos materiales y vías de hecho de las autoridades públicas.

Por supuesto, en esta materia el derecho de amparo, en muchos casos, se ha regulado a través de acciones desarrolladas en el ordenamiento jurídico, por ejemplo, en materia de leyes inconstitucionales que afecten derechos y garantías constitucionales procede la acción popular ante la Corte Suprema de Justicia, siendo esta vía, sin duda, una vía de amparo. Asimismo, cuando un juez desaplica una ley conforme al artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, porque estime que la misma vulnera un derecho constitucional, asegura el amparo a dicho derecho.<sup>18</sup>

Lo mismo sucede con los recursos contencioso administrativos contra actos administrativos que, en definitiva, se traducen en vías de amparo de los derechos y garantías constitucionales, cuando la impugnación del acto se basa en la vulneración del goce y ejercicio de los mismos, pudiendo obtenerse de inmediato la suspensión judicial de los efectos del acto impugnado y el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada, procediendo contra todo tipo de actos administrativos, tanto expresos como tácitos.<sup>19</sup>

Además, la acción de amparo subsidiaria procedería también contra toda actuación de la administración, aun cuando no configure un acto administrativo y no abra la vía contencioso administrativa, es decir, procedería, por ejemplo, contra las actuaciones materiales de la admi-

Linares Quintana, S.V., *Acción de amparo*, Buenos Aires, 1960, p. 25; Carrió, G.R., *Algunos aspectos del recurso de amparo*, Buenos Aires, 1959, p. 13.

<sup>17</sup> Cfr., González Pérez, J., *Derecho procesal constitucional*, Madrid, 1980, p. 278.

<sup>18</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas, 1978.

<sup>19</sup> Brewer-Carías, Allan R., "Tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos y el tema de la legitimación", *Conferencia sobre la reforma de la justicia administrativa en Costa Rica*, Corte Suprema de Justicia, marzo de 1986.

nistración; contra sus vías de hecho; contra la abstención de la administración en actuar o cumplir una obligación; contra las omisiones, en fin, contra toda forma de actuación de la administración, e incluso, por supuesto, contra determinados actos como los de trámite, cuando no puedan ser impugnados por la vía contencioso administrativa.

La acción de amparo subsidiaria, por supuesto, también podría proceder contra actuaciones del cuerpo legislativo respecto de los cuales no haya vías judiciales de impugnación e, incluso, también podría concebirse contra decisiones judiciales, respecto de las cuales no se prevean o no existan recursos de apelación o el propio recurso de casación.

No obstante, hemos dicho que la acción de amparo se configura, también, como un medio de protección del goce y ejercicio de absolutamente todos los derechos y garantías que la Constitución establece, y para corroborar esta afirmación basta recordar que el artículo 49 está ubicado en el capítulo I que contiene las "Disposiciones generales" del título III, que se refiere a los "Deberes, derechos y garantías constitucionales", teniendo en cuenta que posteriormente, en los cinco capítulos restantes, se regulan separadamente los deberes, los derechos individuales, los derechos sociales, los derechos económicos y los derechos políticos.

Por esta ubicación de la norma en las disposiciones generales citadas, debemos afirmar que nada autoriza en Venezuela a indicar que el derecho de amparo se pueda traducir en un medio de protección sólo de ciertos derechos, sino, al contrario, de todos los derechos y garantías que la Constitución establece. Esta afirmación, por supuesto, conlleva a considerar que mediante el derecho de amparo, e incluso la acción subsidiaria de amparo, no sólo se protegen *todos* los derechos y garantías enumerados en la Constitución, en los artículos 43 a 116, sino que a ellos debemos agregar también, los derechos inherentes a la persona humana aun cuando no estén enunciados en el texto constitucional, y en este sentido adquiere todo su valor el texto del artículo 50 de la Constitución, que establece lo siguiente:

Artículo 50. "La enunciación de los derechos y garantías contenidas en la Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella.

La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos."

Por tanto, la acción de amparo protege también todos estos derechos inherentes a la persona humana que no figuran expresamente en el texto, no siendo, por supuesto, necesaria una ley que reglamente estos derechos para que se pueda garantizar su ejercicio. Con motivo de este enunciado del artículo 50, adquiere una enorme importancia el elenco de los derechos del hombre que se enuncian en las Declaraciones Universales de los Derechos del Hombre e, incluso, en las convenciones internacionales formales que regulan los derechos humanos, como la Convención Americana de los Derechos Humanos o los Pactos Internacionales de los Derechos Civiles y Políticos, y Económicos y Sociales, que, además, son ley de la República, porque han sido aprobadas por leyes especiales por el Congreso.<sup>20</sup>

Pero, circunscribiéndose a los derechos enumerados de la Constitución, debemos insistir en que el amparo es un derecho a una vía judicial para proteger el goce y ejercicio de absolutamente todos esos derechos constitucionales, y esto hace también que se establezca una diferencia, debido a las peculiaridades de nuestro amparo, respecto a otras concepciones del amparo, particularmente en el mundo latinoamericano. En efecto, si se analiza comparativamente la situación en América Latina, se pueden identificar, en general, las siguientes concepciones: en primer lugar, la que identifica el amparo con el *habeas corpus*, es decir, que identifica el amparo con la tutela judicial contra detenciones arbitrarias que conlleva siempre el mandamiento de exhibición personal; ésta, por ejemplo, ha sido la tradición jurídica de Chile. En segundo lugar, está el sistema que identifica el amparo como un medio de protección de todos los derechos, excluida la libertad personal, a la cual se otorga un medio de protección especial y diferente, como es el recurso de *Habeas Corpus*; esta concepción, en efecto, distingue dos tipos de acciones: la acción de amparo y la acción de *habeas corpus*, y es, por ejemplo, la situación propia de la tradición argentina y brasileña. En tercer lugar, también se plantea el amparo como identificado con un medio de protección de todos los derechos y garantías que consagra la Constitución y ésta ha sido la tradición en Centroamérica, particularmente en Guatemala, Honduras y Nicaragua, lo que contrasta, por ejemplo, con la situación europea, donde el amparo se establece realmente como un recurso para proteger sólo ciertos derechos;<sup>21</sup> esto sucede, por ejemplo, en España, donde la acción de

<sup>20</sup> Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 31.256 de 14-6-77 y núm. 2.146 Extra de 28-1-78.

<sup>21</sup> Brewer-Carías, Allan R., *Garantías constitucionales de los derechos del hombre*, Caracas, 1976, pp. 69 y ss.

amparo sólo está reservada para la protección de un grupo limitado de derechos constitucionales, equivalentes a los que nuestra Constitución califica como "derechos individuales."<sup>22</sup>

En Venezuela, hemos señalado, se concibe el amparo como un derecho a una vía judicial (acción o recurso) para proteger absolutamente todos los derechos y garantías constitucionales y, por tanto, no sólo a los derechos individuales, sino también a los derechos sociales, a los derechos económicos y a los derechos políticos que enuncia la Constitución. Por otra parte, al estar destinado el amparo a proteger todos los derechos y garantías enumerados en la Constitución, ello implica que el llamado derecho de *habeas corpus* es, en realidad, parte del derecho de amparo o, si se quiere, una manifestación del derecho de amparo. En nuestro país, esto resulta claro de la regulación que trae la disposición transitoria quinta de la Constitución, donde se afirma que: "el amparo a la libertad personal, hasta tanto se dicta la ley especial que lo regule conforme al artículo 49, procederá de acuerdo con ..." una serie de reglas procesales que allí se establecen, destinadas a proteger a los particulares respecto a la privación o restricción de su libertad con violación de las garantías constitucionales. Al hablar dicha disposición transitoria de "amparo a la libertad personal" y remitir al artículo 49, en definitiva, no afirma otra cosa que el derecho de amparo previsto en el artículo 49, también está destinado a amparar la libertad personal y que sólo, transitoriamente, se establece un procedimiento específico en esta disposición; pero sin que en Venezuela realmente se configure un derecho de *habeas corpus* distinto al derecho general de amparo, regulado en el artículo 49 de la Constitución.

5. *El sentido de vulneración a los derechos y garantías protegidos por el derecho de amparo y la peligrosa tesis de la "violación directa" de la Constitución*

De la propia expresión del artículo 49 de la Constitución se deriva que el objeto de la protección que concede la acción de amparo es el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y, por supuesto, no sólo procede la protección del goce y ejercicio de dichos derechos y garantías cuando pueda haber una violación *directa* de alguna norma constitucional, sino también, por supuesto, cuando haya violación de las normas legales que regulan el ejercicio y goce de dichos

<sup>22</sup> Artículo 53, ord. 2o., Constitución española de 1978.

derechos. Por ello estimamos que no tiene fundamento alguno en Venezuela pretender restringir el ejercicio de la acción subsidiaria de amparo, solamente cuando exista una violación directa de la Constitución.<sup>23</sup>

En efecto, no debe olvidarse que los derechos y garantías constitucionales en Venezuela no tienen una regulación uniforme y su consagración en la Constitución da origen a una efectividad diferente de dichos derechos y garantías.<sup>24</sup> Efectivamente, en primer lugar pueden identificarse los "derechos absolutos" entre los cuales está el derecho a la vida; el derecho a no ser incomunicado; a no ser sometido a tortura o procedimiento que causen sufrimiento físico o moral, lo que no es otra cosa que el derecho a la integridad personal, y al derecho a no ser condenado a penas perpetuas o difamantes o restrictivas de la libertad personal por más de treinta años. Estos derechos enunciados en la propia Constitución están establecidos en tal forma en el texto fundamental, que puede decirse que son derechos que no son limitables ni regulables por el legislador siquiera, y que, además, son los únicos derechos que no pueden restringirse ni suspenderse por decisión ejecutiva en base al poder atribuido al presidente de la República en caso de emergencia o de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o, en caso de graves circunstancias, que afecten la vida económica y social. Salvo estos derechos absolutos, en cambio, todos los otros derechos y garantías tienen alguna limitación o regulación posible por el legislador, y pueden ser objeto de medidas de restricción o suspensión.

Un segundo tipo de la regulación de los derechos constitucionales lo componen aquellos cuyo ejercicio puede ser restringido o suspendido por el presidente de la República, aun cuando, en principio, no son limitables por el legislador. Esto resulta de la enunciación constitucional, por ejemplo, respecto al derecho a la protección al honor, a la reputación y a la vida privada; a no prestar juramento ni declaración contra sí mismo; a no continuar detenido después de excarcelado; a no ser sancionado penalmente dos veces por el mismo delito; a la igualdad y a la no discriminación; a la libertad religiosa; a la libertad del pensamiento; el derecho de petición y a obtener oportuna respuesta;

<sup>23</sup> La tesis ha sido expuesta en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 28-10-83. Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 16, 1983, pp. 169 y 170. Véanse los comentarios del magistrado ponente de dicha sentencia en Sola, René de, "Vida y vicisitudes del recurso de amparo en Venezuela", *Revista del Instituto Venezolano de Derecho Social*, Caracas, núm. 47, 1985, p. 58 (publicado también en *Revista SIC*, Caracas, núm. 472, 1985, pp. 74 y ss.).

<sup>24</sup> Brewer-Carias, Allan R., *Instituciones políticas y constitucionales*, Caracas, 1985, tomo II, pp. 491 y ss.

el derecho a ser juzgado por sus jueces naturales; el derecho a la defensa; el derecho de reunión; el derecho a la protección de la salud; el derecho a la educación; el derecho al trabajo, y el derecho al sufragio.

Una tercera categoría de derechos, derivada de su enunciación, sería la compuesta por aquellos derechos limitables por el legislador, aun cuando en forma restringida. En esta categoría estarían, por ejemplo, el derecho del reo a que se le formulen cargos, "en la forma que indique la ley", antes de la condena; el derecho a la inviolabilidad del hogar doméstico, salvo los casos de allanamiento "de acuerdo con la ley y con las decisiones de los tribunales"; el derecho de la inviolabilidad de la correspondencia, salvo los casos de inspección o fiscalización de documentos de contabilidad "de conformidad con la ley", y el derecho al ejercicio de funciones públicas, sólo con las restricciones derivadas de las condiciones de aptitud "que exijan las leyes".

Una cuarta categoría de derechos permite identificar aquellos derechos limitables por el legislador, en el sentido amplio. Por ejemplo, entran dentro de esta categoría: el derecho a no ser detenido, salvo cuando se es sorprendido *infraganti* y mediante orden escrita "en los casos y con las formalidades previstas en la ley"; el derecho a no ser privado de la libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido "por la ley como delito o falta"; el derecho a no ser sometido a reclutamiento forzoso o sometimiento forzoso al servicio militar, "sino en los términos pautados por la ley"; la libertad de tránsito, "sin más limitaciones que las que establezca la ley"; el ejercicio del culto, pero sometido a la inspección del Estado "de conformidad con la ley"; el derecho a la libertad económica, "sin más limitaciones que las previstas en las leyes por razones de seguridad, sanidad y otras de interés social"; el derecho de propiedad, pero sometido a las "contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o interés social"; el derecho de asociarse en partidos políticos, de acuerdo a las regulaciones de la ley; el derecho de manifestar "sin otros requisitos que los que establezca la ley".

En todos estos casos, el ejercicio del derecho queda, en realidad, sometido en definitiva a lo que establezca el legislador con una amplitud bastante considerable.

Por último, la quinta categoría de los derechos y garantías constitucionales la configuran aquellos establecidos de tal manera que el ejercicio de los mismos en definitiva queda supeditado a una reglamentación legal. Por ejemplo, entre estos derechos estaría el de utilizar los órganos de la administración de justicia "en los términos y condi-

ciones establecidos por la ley"; el de asociarse con fines lícitos "en conformidad con la ley"; el derecho de huelga "dentro de las condiciones que fije la ley", y, en los servicios públicos, "en los casos en que aquélla determine". En todos estos casos, la forma como regula la Constitución el derecho y garantía, en realidad, hace que sea esencial la regulación legal para el propio ejercicio del derecho.

De esta clasificación de los derechos y garantías en estos cinco grupos, de acuerdo al texto constitucional,<sup>25</sup> es evidente que no tiene sentido el señalar que el derecho de amparo, y en particular la acción subsidiaria de amparo, procede sólo cuando se viola la Constitución en forma directa, pues muchos derechos no sólo tienen consagración constitucional, sino que por virtud de la propia Constitución, están sometidos en su ejercicio a las prescripciones y regulaciones que deba establecer el legislador. Por tanto, el derecho de amparo también procedería contra la violación de las leyes que regule el ejercicio y goce de los derechos.

#### 6. *El objetivo del derecho de amparo: el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales*

Hemos señalado que, definitivamente, el derecho de amparo —como lo regula la Constitución— tiene por objeto asegurar *el goce y ejercicio* de los derechos y garantías constitucionales. Precisamente por ello, la Constitución le da potestad al juez competente "para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida", y precisamente, también por eso, prevé que "el procedimiento será breve y sumario".

Este objetivo de la acción o recurso de asegurar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales implica, por supuesto, el poder del juez de adoptar medidas preventivas y cautelares; pero con la advertencia de que la vía judicial de amparo e incluso la acción autónoma subsidiaria de amparo no se agotan necesariamente en ellas. En otras palabras, el amparo en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, no sólo implica ni se agota con la adopción de alguna medida inmediata, a través de un procedimiento breve y sumario que restablezca la situación jurídica infringida, sino que el amparo como recurso o acción mediante un procedimiento judicial, sea a través de los medios de protección que establece el ordenamiento, sea a través de la acción subsidiaria de amparo, requiere que el juez del amparo entre a resolver el fondo del asunto que, en definitiva, no es

<sup>25</sup> *Idem*, pp. 492-495.

otro que la legitimidad o legalidad de la perturbación al goce y ejercicio del derecho que se protege.

Por tanto, el derecho de amparo no sólo tiene por objeto el restablecer inmediatamente una situación jurídica infringida, sino que, realmente, lo que tiene por objeto es asegurar *el goce y ejercicio* de los derechos y garantías constitucionales, y para ello, la vía judicial de amparo no se puede agotar en medidas cautelares o preventivas, a través de procedimientos breves y sumarios, sino que requiere que el juez vaya al fondo del asunto y resuelva, en definitiva, sobre la legalidad y legitimidad de la perturbación al derecho en particular, sin perjuicio de que en el curso del procedimiento, a través de un mecanismo breve y sumario, pueda adoptar decisiones que impliquen el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida.

### 7. *El amparo como derecho y no como "un" recurso o acción y sus consecuencias*

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, en nuestro criterio y luego del análisis del texto constitucional sobre el derecho de amparo, resultan las siguientes conclusiones;

A. La Constitución consagra el "*derecho de amparo*" y no una particular "acción" o "recurso" ante determinado tribunal. Dicho derecho se establece como uno de los derechos fundamentales de las personas naturales o jurídicas.

B. El *derecho* de amparo se traduce en una *obligación* de todos los tribunales de amparar la perturbación de los derechos y garantías, de conformidad con la ley. Por tanto, la regulación que haga y que ha hecho el legislador de este derecho de amparo se puede materializar y se ha materializado a través de recursos o acciones preexistentes, o puede consistir en una acción de amparo subsidiaria, que procede siempre que no se hayan establecido legalmente acciones y recursos mediante un procedimiento breve y sumario con poderes para el juez de amparar derechos fundamentales y restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

C. El derecho de amparo, por tanto, puede garantizarse a través de *recursos y acciones* que están previstas en el ordenamiento (acción de inconstitucionalidad de las leyes; inaplicabilidad de leyes inconstitucionales por los jueces; recurso contencioso-administrativo; régimen transitorio del *habeas corpus*) o a través de la *acción subsidiaria y*

*autónoma* de amparo, cuyo desarrollo jurisprudencial ha comenzado con vigor recientemente.

D. El derecho de amparo procede para garantizar el goce y ejercicio de absolutamente *todos los derechos* y garantías constitucionales. Por tanto, no sólo puede hacerse valer respecto de perturbaciones de los derechos individuales, sino de los derechos sociales, económicos y políticos. Además, el derecho de amparo corresponde a "todos", es decir, todo habitante de la República y todo sujeto de derecho que se encuentre en ella. Por tanto, no sólo corresponde a las personas naturales, sino también a las personas morales.

E. El derecho de amparo busca asegurar la protección de los derechos y garantías constitucionales respecto de *cualquier perturbación* en el goce y ejercicio de los mismos, sea que ésta provenga de autoridades *públicas* o de *particulares*. En el caso de las perturbaciones públicas, el derecho de amparo procede contra actos legislativos, contra actos administrativos y contra actos judiciales, a través de los recursos y acciones previstos en el ordenamiento (acción o excepción de inconstitucionalidad, recurso de casación o juicio de invalidación, acciones contencioso-administrativas de anulación) que permitan el restablecimiento de la situación jurídica infringida mediante un procedimiento breve sumario, o a través de la acción de amparo de carácter subsidiaria. Además, esta acción de amparo procede contra las actuaciones materiales o vías de hecho de la administración. Por tanto, el amparo no sólo procede contra actos administrativos.

F. El derecho de amparo, además, al buscar proteger y asegurar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, dada las diversas modalidades de su regulación en la Constitución, *no sólo procede cuando haya una violación "directa"* de la Constitución, sino también de las normas legales que, por mandato de la propia Constitución, regulan, limitan e incluso posibilitan el ejercicio de dichos derechos. Por supuesto, en todo caso para que surja el derecho de amparo, debe tratarse de una actividad que vulnere en forma *directa* un derecho fundamental de un individuo, aun cuando aquélla sea contraria a la ley que regula el derecho previsto en la Constitución.

G. La decisión que dicte el juez de amparo, sea mediante el procedimiento de recursos o acciones preexistentes, sea a través de la vía de la acción subsidiaria y autónoma del amparo, *no sólo se agota en medidas cautelares o preventivas*, sino que debe restablecer la situación jurídica infringida, para lo cual debe adoptar un *pronunciamiento de*

*fondo*, del fondo planteado: la legitimidad o no, o la legalidad o no de la perturbación al derecho o a la garantía constitucional que se denuncia como infringida.

H. Para una regulación legal del amparo, no debe olvidarse el texto del artículo 49 de la Constitución: allí se consagra *un derecho constitucional a ser amparado*, por los tribunales, en el goce y ejercicio de todos los derechos y garantías, y no una acción o recurso judicial único con ese fin. La futura Ley de Amparo, por tanto, debe ser una ley que regule la acción subsidiaria y autónoma de amparo; pero sin que restrinja o limite las otras vías judiciales de amparo existentes y que deben seguir existiendo *perfeccionadas* en dicha ley. Reducir el derecho del artículo 49 de la Constitución a un solo "recurso de amparo", sería restringirlo en una forma no autorizada constitucionalmente, desnaturalizarlo en forma inadmisibile, que podría incluso, viciar la propia ley de inconstitucionalidad.

### III. LA ADMISIBILIDAD JURISPRUDENCIAL DE LA ACCIÓN AUTÓNOMA DE AMPARO

Hemos señalado que con la inclusión del artículo 49, la Constitución de 1961 dio entrada en el ordenamiento jurídico venezolano al derecho de amparo, y como pieza fundamental del mismo, a la acción subsidiaria y autónoma de amparo, no sólo respecto de la libertad personal, sino respecto de todos los derechos y garantías "que la Constitución establece". La previsión constitucional, sin embargo, supeditó el ejercicio del derecho de amparo a lo que la ley estableciera, por lo que "a fin de no dejar en suspenso su eficacia hasta la promulgación de la ley respectiva, se consagró en las disposiciones transitorias, el *derecho de habeas corpus*, reglamentándolo de manera provisional".

De esta forma, la disposición transitoria quinta reguló el "amparo a la libertad personal, hasta que se dicte la ley especial", norma aún vigente por la ausencia de la prometida —constitucionalmente— ley reglamentaria del amparo. El resultado de esta situación había sido, evidentemente, que con la sola excepción de la libertad personal mediante la transitoria regulación de *habeas corpus*, los demás derechos y garantías constitucionales habían carecido de un efectivo instrumento de protección mediante acciones o recursos de amparo, por lo que, por la ausencia de legislación, un preciso medio de control judicial de las

arbitrariedades de la administración, no siempre había podido ser utilizado efectivamente.

Las disposiciones de la Constitución, en el sentido de prever directamente sólo el amparo a la libertad personal,<sup>26</sup> sin embargo, no fueron obstáculo para que algunos jueces de instancia, por las insuficiencias constitucionales, hacia finales de la década de los sesenta, comenzaran a admitir acciones de amparo para proteger otras libertades o garantías distintas de la libertad individual. Por ejemplo, mediante sentencia del 13 de septiembre de 1968 del juez séptimo de primera instancia en lo penal del Distrito Federal, confirmada por fallo de 4 de octubre de 1968 de la Corte Superior Segunda en lo Penal del Distrito Federal, se otorgó amparo a un ciudadano contra un acto administrativo que ordenó la detención de su automóvil en virtud de que el mismo no había sido importado regularmente al país.<sup>27</sup> Asimismo, con fecha 14 de abril de 1969 otro juez de primera instancia en lo civil del Distrito Federal, acordó recurso de amparo, confirmado por decisión de 14 de julio de 1969 de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil del Distrito Federal, contra un acto de la Policía Técnica Judicial que detuvo a un particular y se le obligó a reconocer como padre de un menor y a pagar una pensión alimentaria.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> En este sentido fue tradicional el criterio de la Procuraduría General de la República. Véase, por ejemplo, doctrina de 14-10-65 en *Doctrina PGR 1965*, Caracas, 1966, pp. 20 y ss.; y doctrina de 23-2-66 en *Doctrina PGR 1966*, Caracas, 1967, pp. 267 y ss.

<sup>27</sup> Véase Escala Zerpa, R., *Recurso de amparo contra arbitrariedad de funcionario público*, Caracas, 1968.

<sup>28</sup> Estas decisiones, tomadas en referencias contenidas en la publicación periódica *Síntesis Jurídica* (Escritorio Santana Mújica) fueron comentadas por dicha publicación en los siguientes términos: "Como un paso formativo del lento avance de nuestro país hacia un eficiente estado de derecho, ha de apuntarse las iniciales sentencias, derivadas de jueces penales y civiles, donde se derrota la tesis restrictiva, que se sostuvo inicialmente de que el amparo no era aplicable en el país, pese a su consagración en la Constitución porque carecía de reglamentación. Ahora se sostiene que cualquier juez es competente para conocer y decidir el amparo, que el fallo dictado no tiene consulta, que la ausencia de procedimiento no impide la procedencia del amparo, porque la Constitución dice: 'la falta de la Ley reglamentaria en estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos' (artículo 50, CN), y se otorga ante cualquier acto público o privado, que desconozca, disminuya o menoscabe las garantías constitucionales." Véase, además, los comentarios a estas decisiones en Agudo Freitas, Esteban, *op. cit.*, pp. 660 y ss., y Ramón Quintero, Jesús, *op. cit.*, pp. 161 y ss.

1. *El criterio de la Corte Suprema de Justicia en 1970: el carácter programático de la norma constitucional (el amparo como "acción" y no como un derecho constitucional)*

El problema interpretativo,<sup>29</sup> sin embargo, pronto habría de ser resuelto por la Corte Suprema de Justicia a finales de 1970,<sup>30</sup> al señalar, en relación a la disposición transitoria quinta, que "la protección de cualquier otro derecho —establecido o no en la Constitución— queda excluido del campo de aplicación de esa norma, por ser evidente la intención del constituyente de limitar su alcance al caso expresamente previsto por ella", calificando las decisiones adoptadas por jueces de instancia en lo penal en base a la disposición transitoria quinta amparando otros derechos distintos a la libertad personal, como "extralimitación de atribuciones".<sup>31</sup>

Para llegar a esta conclusión, la Corte Suprema de Justicia calificó a la norma del artículo 49 de la Constitución como una norma de carácter programático. La Corte señaló, en efecto, que esa norma:

No es una norma directa e inmediatamente aplicable por los jueces, sino un precepto programático, sólo parcialmente reglamentado para la fecha en que la Constitución fue promulgada, y dirigido particularmente al Congreso, que es el órgano al cual compete la reglamentación de las garantías constitucionales, en conformidad con los artículos 136, ordinal 24 y 139 de la Constitución. Tal es la interpretación que da la Corte al artículo 49 al analizar sus previsiones aisladamente con el fin de desentrañar la mente del constituyente del lenguaje usado por éste para expresar su voluntad. Pero esta interpretación gramatical se robustece con la observación adicional de que el constituyente

<sup>29</sup> Véase lo expuesto en Brewer-Carías, Allan R., "La reciente evolución jurisprudencial en relación a la admisibilidad del recurso de amparo", *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 19, 1984, pp. 207 y ss.

<sup>30</sup> En la sentencia de la CSJ en SPA de 11-11-70 en G.O. núm. 1.477, Extraordinaria de 15-12-70, pp. 27 y 28, ya se vislumbra la interpretación que posteriormente se adoptaría: "A diferencia de otras situaciones en relación a las cuales el Congreso, aún no ha determinado por Ley, cuál es el juez competente y el procedimiento a seguir a fin de obtener amparo judicial..."

<sup>31</sup> Véase, Sentencia de la CSJ en SPA de 14-12-70 en G.O., núm. 29.434 de 6-2-71, pp. 219.984 y 219.985, y en G.F., núm. 70, 1970, pp. 179 y ss. Esta decisión fue ratificada por sentencia de la misma Corte de 26-4-71 en G.O. núm. 1.478, Extraordinaria de 16-7-71, p. 31 y en *Repertorio Forense* núm. 1.741 de 12-8-71, pp. 4 y ss., y por Acuerdo de 24-4-72 en G.O. núm. 29.788 de 25-4-72, p. 222-865. El criterio de la Corte había sido también el de la Procuraduría General de la República. Véase, *Doctrina PGR 1970*, Caracas, 1971, pp. 37 y ss.

se habría abstenido de regular el procedimiento de *habeas corpus*, si hubiera considerado que para hacer efectivo el amparo bastaba lo dicho en el artículo 49 respecto del procedimiento, no siendo indispensable su reglamentación legal para determinar el fuero competente y el modo de proceder.<sup>32</sup>

Por consiguiente, agregó la Corte:

El constituyente supone la existencia de una ley anterior al hecho o acto que afecte el derecho cuya protección se solicite; que autorice a determinados jueces para obrar en el sentido que pretenda el actor; y que establezca un procedimiento adecuado a la finalidad que se persiga. Dado el número y variedad de las situaciones jurídicas, en que puede estar comprometido un derecho o una garantía constitucional, era forzoso que el constituyente dejara al legislador ordinario la potestad de establecer las reglas conforme a las cuales los tribunales deben amparar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, teniendo en cuenta no sólo las previsiones ya existentes que es necesario apreciar para atribuir a un determinado tribunal el conocimiento de un asunto, y establecer el procedimiento a seguir en cada situación.<sup>33</sup>

En base a esta situación, el recurso de amparo a la libertad personal o *habeas corpus*, era el único ámbito de amparo que podía ejercerse en Venezuela, al considerarse que la Constitución en el artículo 49, en lugar de consagrar un derecho, sólo establecía una "garantía" en forma de una acción o recurso judicial.

## 2. *El Acuerdo de la Corte Suprema de 1972 la restricción del procedimiento transitorio de habeas corpus sólo para proteger la libertad personal*

Con posterioridad, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa con base en el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dictó, el 24 de abril de 1972, un Acuerdo en el cual declaró formalmente que:

La competencia de los Tribunales de Primera Instancia Superiores en lo Penal, de la República, a que se refiere la Disposición

<sup>32</sup> Véase la sentencia de la CSJ en SPA de 14-12-70 en *G.F.*, núm. 70, pp. 179 y ss.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

Transitoria Quinta de la Constitución, se limita exclusivamente al conocimiento del recurso de *habeas corpus* previsto en dicha norma; y que en consecuencia, toda decisión que no esté apoyada en la competencia específica de dichos Tribunales o que invada la atribuida por la Constitución y las Leyes, a otros órganos judiciales, constituye una usurpación o extralimitación de atribuciones.<sup>34</sup>

Quedaba así declarado fuera de la competencia de los Tribunales penales conocer de recursos de amparo respecto de derechos civiles o cuyo conocimiento no formase parte de su competencia específica. Para dictar dicho Acuerdo, la Corte Suprema dio por reproducidos los fundamentos de la mencionada sentencia de 14 de diciembre de 1970, conforme a los cuales, de "conformidad con el artículo 206 de la Constitución, corresponde solamente a esta Corte y demás Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, conocer de la nulidad de los actos de la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal, y eventualmente suspender los efectos del acto administrativo impugnado, por vía de previo pronunciamiento".

Conforme, por tanto, a la sentencia de 1970 y al Acuerdo de 1972, la situación definida jurisprudencialmente por la Corte Suprema en relación al recurso de amparo era la siguiente: 1º Los tribunales penales sólo tenían competencia para conocer de los recursos de *habeas corpus* (amparo a la libertad personal); 2º Los tribunales penales no podían conocer de acciones de amparo intentadas respecto de otros derechos y garantías constitucionales, cuyo conocimiento escapara de la competencia específica de dichos tribunales; por lo que toda decisión adoptada en esos casos estaría viciada de usurpación o extralimitación de atribuciones, y 3º Sólo los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa podrían conocer de los recursos de nulidad (y amparo) contra actos administrativos y eventualmente suspender sus efectos.

Sin duda, el Acuerdo de 1972 había atenuado las conclusiones de la sentencia de 1970: no se trataba de considerar que era indispensable una ley que regulara expresamente el derecho de amparo para que las acciones y recursos necesarios pudieran ser interpuestos, sino de establecer una limitación a la competencia, en materia de amparo, de los tribunales penales, la cual quedaba materialmente reducida al *habeas corpus*.

<sup>34</sup> Véase el texto en *Gaceta oficial*, núm. 29, 788 de 25-4-72. Véase asimismo en *Ministerio Público*, núm. 19, Caracas, 1972, pp. 105-107.

3. *El amparo en las convenciones internacionales a partir de 1977: el derecho de amparo mediante vías judiciales*

Con posterioridad, como se ha dicho, el Congreso aprobó por ley<sup>35</sup> la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1977; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1978, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el mismo año 1978, en cuyos textos se establece la obligación de los Estados partes de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, y el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los tribunales competentes que lo amparen contra actos que violen los derechos humanos.

En particular, la Convención Americana dispone en materia de Protección Judicial lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por persona que actúan en ejercicio de sus funciones (artículo 25,1).

En base a ese derecho, la Convención establece los siguientes compromisos de los Estados partes (entre ellos Venezuela):

- a. A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal el Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso.
- b. A desarrollar las posibilidades de recurso judicial.
- c. A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Estas disposiciones internacionales, que, como se dijo, constituyen ley en Venezuela a partir de 1977, fueron apreciadas por los tribunales como reguladoras de un derecho de amparo, motivo por el cual también comenzó a cambiar la jurisprudencia.

<sup>35</sup> Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 31.256 de 14-6-77 y núm. 2.146 Extraordinario de 28-1-78.

4. *Los cambios jurisprudenciales en los tribunales civiles de instancia en 1982: la admisibilidad de la acción autónoma de amparo respecto a todos los derechos constitucionales*

En efecto, con base en estos antecedentes, en 1982 comenzó a modificarse la rigidez interpretativa que en materia de derecho de amparo se había enunciado en 1970, y ello se produjo con una sentencia del Juzgado Cuarto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda el 24 de noviembre de 1982, dictada con motivo de una acción de amparo del derecho constitucional a la educación, interpuesto por una asociación civil de carácter educativo. En el caso concreto, si bien el juez decidió declarar sin lugar la acción de amparo,<sup>36</sup> ello lo hizo admitiendo su procedencia en los siguientes términos:

Considera, pues, el Tribunal, como lo ha hecho en anteriores oportunidades, que cualquier juez con excepción de los señalados en el Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia, mencionado en estos autos, puede conocer del recurso de amparo, porque la Constitución confirió esta atribución a los tribunales en forma genérica y hasta tanto se dicte la ley que establezca una competencia específica, cualquier juez, so pena de incurrir en denegación de justicia, debe atender a la solicitud de amparo. Considerar que el Constituyente creó, a través del artículo 49 de la Constitución, una norma o principio solamente programático y que en veintiún años de vigencia de esa Constitución no ha podido promulgarse una ley que desarrolle y haga posible la aplicación de ese recurso, sería admitir que la demagogia alcanzó, en este particular, niveles sublimes, inauditos; lo cual sería absurdo. Cabe por tanto repetir, que el sistema de legalidad, el Estado de Derecho implantado en nuestro país y que ha sido modelo de otros Estados ganados a la democracia posteriormente a la vigencia de nuestra Constitución, requiere de la aplicación del recurso de amparo. Su reconocimiento y aplicación debe ser propósito del régimen que, durante casi veinticinco años, ha demostrado respeto a la ley y a las garantías ciudadanas.<sup>37</sup>

Este criterio fue ratificado por el Juzgado Superior Octavo en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y

<sup>36</sup> Véase Molina Galicia René, *El amparo a Rondalera*, Caracas, Ediciones Síntesis Jurídica, 1984, pp. 69-83.

<sup>37</sup> *Idem*, p. 80.

Estado Miranda de 10 de febrero de 1983,<sup>38</sup> el cual, al decidir la apelación interpuesta contra la sentencia antes mencionada, decretó el amparo solicitado para lo cual, al referirse al problema de la competencia, señaló:

En lo atinente a la incompetencia del Tribunal Cuarto de Primera Instancia en lo Civil para conocer de la decisión propuesta, ya que conforme al Decreto 384 de 16 de octubre de 1968 publicado en *Gaceta Oficial* No. 25.787 de la misma fecha, sólo tiene competencia en materia de derecho familiar y no ninguna otra, cabe señalar que el mandato del Constituyente de amparar, está dirigido a todos los jueces, y que si bien la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha definido la incompetencia de los Tribunales Penales para conocer de juicios de amparo distintos a los que tengan por objeto la privación o restricción de la libertad humana, pues de ello corresponde conocer a la Jurisdicción Penal con exclusividad, persiste en cuanto al recurso de amparo la competencia genérica que establece el artículo 49 de la Constitución, lo que hace competente a dicho Tribunal, como Tribunal Civil para conocer en primer grado de este recurso de amparo que evidentemente pretende obtener la protección de un derecho civil como son el de educar, mediante el ejercicio de la actividad docente y el de recibir educación en plantel escogido por los padres.<sup>39</sup>

El Tribunal Superior, para llegar a esta conclusión, al referirse a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1970, ya comentada, y a los cambios legislativos posteriores, expuso lo siguiente:

Como se ve de dicha sentencia dictada, como se dijo, en 1970, el criterio de la Corte se ha mantenido cerrado en cuanto a la admisión de una acción de amparo constitucional deducida en protección y defensa de los derechos humanos que la Constitución Nacional reconoce y garantiza, en base a la interpretación restringida que se hace del artículo 49 de la Constitución Nacional, es decir, que su posición es la misma que guardó la Corte Suprema Argentina hasta 1957 cuando en el caso *Angel Siri*, hizo una apertura a la acción de amparo, hasta que el 18-10-66 se dictó la Ley No. 16.986 sobre amparo.

Ha transcurrido un cuarto de siglo de vida democrática, celebrado con euforia y un análisis de los logros, pero la situación de los derechos humanos sigue siendo la misma, pues no se ha regla-

<sup>38</sup> *Idem*, pp. 106-169.

<sup>39</sup> *Idem*, pp. 152-153.

mentado ese recurso efectivo, rápido y eficaz para desentrañar las violaciones, salvo el amparo de la libertad personal y las restricciones de que ella pueda ser objeto mediante el *Habeas Corpus*, reglamentado por el Constituyente en la Disposición Transitoria Quinta. Son ya leyes vigentes en Venezuela los Tratados Internacionales cuya normativa transcribimos en materia de derechos humanos, políticos, civiles y penales, lo que nos lleva a la conclusión de que la situación jurídica en Venezuela no es la misma de 1970, y la jurisprudencia favorable a la admisión a la acción de amparo a nivel de instancia se ha incrementado con los problemas de competencia, por ser llevados a la jurisdicción penal, aun cuando se trate de materias civiles, por la experiencia que se reconoce a dicha jurisdicción en el manejo de *habeas corpus*.<sup>40</sup>

En esta forma, sin duda, la vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de Venezuela, provocó el cambio jurisprudencial mencionado en los tribunales de instancia civiles, admitiéndose el ejercicio de acciones de amparo en materia de derechos civiles ante los mismos, quedando reducida la competencia de los tribunales penales a la protección de la libertad personal y a otros derechos humanos vinculados al ejercicio de dicha jurisdicción.

##### 5. *El nuevo criterio de la Corte Suprema de 1983: el amparo como un derecho y no sólo como una garantía procesal*

Esta interpretación jurisprudencial de los tribunales de instancia, posteriormente fue acogida por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, al decidir sobre una solicitud de amparo introducida por un candidato presidencial contra una decisión del Consejo Supremo Electoral, relativa "al espacio en los canales de televisión oficiales para los candidatos electorales a la Presidencia de la República, que sólo beneficiaba a los respaldados por los partidos políticos que tenían representación en el Consejo Supremo Electoral". La Corte Suprema en ese caso, mediante sentencia de 20 de octubre de 1983, comenzó por admitir la posibilidad del ejercicio de acciones de amparo de derechos distinto al recurso de *habeas corpus*, al señalar respecto del artículo 49 de la Constitución lo siguiente:

La norma... ha sido objeto de divergente interpretación tanto por parte de la doctrina como de la jurisprudencia nacionales,

<sup>40</sup> *Idem*, p. 149.

pues mientras algunos consideran que se trata de una norma simplemente programática cuya aplicación —salvo lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta— queda diferida hasta que se dicte la ley especial que regule la materia, otros estiman que la ausencia de este instrumento legal no impide el ejercicio del recurso de amparo, y en apoyo de este último criterio se invoca especialmente el aporte del artículo 50 de la propia Constitución que establece:

“La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”.

Considera la Corte que con esta declaración el constituyente ha reafirmado su voluntad en el sentido de mantener la integridad de los derechos humanos y de ponerlos a cubierto de cualquier intento o acto que pudiese vulnerarlos, ya que en su concepto, la diferencia que ha pretendido hacerse entre derechos y garantías es inadmisibles, desde el momento que haría de aquellos nuevas declaraciones retóricas sin contenido real.<sup>41</sup>

En esta forma, la Corte Suprema de Justicia admitió la posibilidad de ejercicio de la acción de amparo en Venezuela, con lo cual abandonó su criterio sostenido en 1970 de que la norma del artículo era programática; carácter que, por otra parte, los tribunales de instancia consideraron superado desde el momento en que por ley se habían aprobado convenciones internacionales sobre derechos humanos que exigían la garantía del amparo.

En todo caso, la Corte Suprema advirtió, sobre el ejercicio del recurso de amparo, en su sentencia de 1983, lo siguiente:

Al admitir la posibilidad del ejercicio actual del recurso de amparo, no puede la Corte dejar de advertir que los Tribunales de la República deben hacer un uso prudente y racional de la norma contenida en el artículo 49 de la Constitución, tratando de suplir por medio de la analogía y demás instrumentos de interpretación de que los provee el sistema jurídico venezolano, la lamentable ausencia de una ley reglamentaria de la materia.

Al efecto, deben limitar su facultad para admitir recursos de amparo de acuerdo con la afinidad que con su competencia natu-

<sup>41</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, núm. 11, Caracas, octubre-diciembre de 1983, pp. 169 y 170. Véase el comentario sobre esta sentencia del ponente del fallo, Solá, René de, “El recurso de amparo en Venezuela” en *Revista SIC*, Caracas, núm. 472, febrero 1985, pp. 74 y ss.

ral tengan los derechos que se pretendan vulnerarlos, en razón de que el propio artículo 49 de la Constitución da a entender claramente que si el deber de amparo corresponde a todos los Tribunales de la República, habrá una distribución de competencias entre los mismos, según se desprende del aparte que se refiere al juez competente, y porque el propio constituyente inició esta distribución de competencias al otorgarla a los Jueces de Primera Instancia en lo Penal en lo referente al amparo de la libertad personal (Disposición Transitoria Quinta).<sup>42</sup>

En esta forma, la Corte continuó exigiendo el criterio de la afinidad de competencia que en el Acuerdo de 1972 ya había establecido. Por ello, en el caso concreto sometido a su conocimiento y decidido en la sentencia de 1983, la Corte Suprema se declaró competente en virtud de que la resolución impugnada emanaba del Consejo Supremo Electoral, "y el amparo no podía ser sino la derivación de la nulidad manifiesta del acto administrativo emanado de dicho órgano" y ello "en virtud de la atribución que le otorga el Ordinal 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y porque corresponde a la Corte la función primordial de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público".<sup>43</sup>

Ahora bien, en el caso concreto sometido a la Corte Suprema y resuelto en su decisión de 1983, la Corte declaró sin lugar el recurso de amparo al considerar que no era manifiesto el alegato de inconstitucionalidad de la resolución impugnada del Consejo Supremo Electoral, "y en razón de que no puede esta Corte hacer un pronunciamiento al respecto sino de acuerdo con los procedimientos establecidos para la tramitación y decisión de los respectivos recursos de nulidad",<sup>44</sup> con lo cual se estableció otro de los principios básicos en materia de amparo, y es que el tribunal no puede entrar a decidir las acciones de amparo si existe un recurso o acción judicial paralelo e idóneo como medio de amparo, como en materia de actos administrativos son los recursos contencioso-administrativos de anulación.

<sup>42</sup> *Idem*, p. 170.

<sup>43</sup> *Ibidem*. La atribución 12 del artículo 42, asigna competencia a la Corte Suprema en Sala Política administrativa para "declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los *actos administrativos* generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional".

<sup>44</sup> *Ibidem*.

6. *El criterio de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en 1984: el carácter subsidiario de la acción autónoma de amparo*

Este criterio ha sido claramente expuesto por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de 25 de enero de 1984, al considerar que la acción de amparo resulta improcedente contra los actos administrativos, "por cuanto esta acción es un medio extraordinario (*sic*) de protección que sólo puede ser utilizada cuando no existan vías a través de las cuales puedan obtenerse el restablecimiento de los derechos subjetivos".<sup>45</sup> En el caso concreto sometido a conocimiento de la Corte Primera se trataba de un acto administrativo formal definitivo y firme de un Consejo de Facultad de una Universidad Nacional, que no había sido objeto de recursos, ni administrativos ni contencioso-administrativo, y por tanto no se trataba de "una actitud fáctica de la autoridad administrativa, sobre la cual no hubiera existido ninguna otra vía jurídica para impugnarlo"; en otras palabras, como lo dijo la Corte Primera:

La actuación en concreto del Consejo de la Facultad no es una vía de hecho o un acto material que no estuviese respaldado por un acto administrativo, frente al cual el interesado hubiera carecido de algún tipo de protección, sino que por el contrario, consiste en una decisión de carácter jurídico, que de ser arbitraria o ilegal, ha podido invalidarse por la vía del recurso jerárquico administrativo, y que en el supuesto de que también hubiera sido confirmado por el Consejo Universitario, también la protección de sus derechos violados por dicho acto ha podido conseguir el recurrente por vía de recurso contencioso-administrativo de anulación.<sup>46</sup>

Este criterio, que compartimos, de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo se desarrolló en la misma sentencia de 25 de enero de 1984, en la siguiente forma:

En efecto, cuando frente a determinada actuación de la administración se prevea un medio específico para controlar su constitucionalidad o ilegalidad, para obtener el restablecimiento de un derecho o garantía violado, la acción de amparo es inadmisibles, porque aparte de que los efectos que se aspiran conseguir con el

<sup>45</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 17, enero-marzo de 1984, pp. 182-185.

<sup>46</sup> *Idem*, p. 182.

recurso de amparo es posible obtenerlos con el medio específico de impugnación, la aceptación general e ilimitada de tal acción haría inútil e inoperante los remedios jurídicos y judiciales que la Constitución y las leyes prevén ordinariamente. Tal sucede con los recursos administrativos, la acción de inconstitucionalidad y los recursos contencioso-administrativos de anulación que, de admitirse la acción de amparo, sin que el recurrente haya ejercido tales medios de impugnación, se eliminaría de un solo golpe todo el sistema de control de la legalidad contemplado en el ordenamiento jurídico venezolano. En efecto, ¿de qué serviría seguir manteniendo los recursos administrativos y la jurisdicción contencioso-administrativa, si los particulares pudieran intentar directamente la acción de amparo frente a los actos administrativos? ¿Para qué continuar regulando los recursos administrativos y las acciones de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos de los poderes públicos y la tramitación de los juicios de tales acciones, si su anulación pudiera obtenerse principalmente por la vía del amparo? La consagración absoluta e ilimitada del amparo sacudiría los cimientos mismos del sistema jurídico del país, hasta el punto que ante una decisión firme de cualquier autoridad, que ha causado estado, ya no habría seguridad y certeza alguna, ni mucho menos estabilidad. Piénsese en aquellos procedimientos como el de despidos injustificados o de protección de la inamovilidad laboral, si después de acordado un reenganche por una Comisión Tripartita o por un Inspector del Trabajo, en lugar de ejercer la apelación ante la Comisión de Segunda Instancia o ante el Ministro de Trabajo, el patrono acudiera directamente ante esta Corte por la vía del amparo constitucional a solicitar su anulación. Además de la indefensión que se causaría al beneficiado con el reenganche, se estarían eliminando instancias ordinarias y los trámites normales que deben seguir los órganos naturales para revisar las actuaciones de sus subalternos y sus propias decisiones, creándose como regla general un régimen de excepción en materia jurisdiccional, representando por un juicio breve y sumario y por una acción extraordinaria.

Pero por otra parte, la consagración ilimitada y absoluta de la acción de amparo, convertirá a los Tribunales en órganos ordinarios de la actividad y actuación administrativa, es decir, en órganos de alzada, al que constantemente acudirán los particulares para que se les restablecieran sus derechos, perdiéndose de este modo uno de los fundamentos del principio de la legalidad administrativa cual es la potestad o poder de autocontrol, de la propia Administración y, en concreto, de su facultad de revisión de la actividad de los órganos administrativos. Tal potestad y facultad,

además de inútiles, serían innecesarias y terminarían siendo erradicadas del ordenamiento. De este modo operaría en la práctica una derogación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en lo atinente a la jurisdicción contencioso-administrativa, trastocándose el régimen normal y ordinario de los procedimientos administrativos y de los juicios de nulidad, de un modo tal que lo corriente sería entonces los juicios sumarios y los jueces se convertirían en jueces de excepción y no en jueces naturales.

Por las razones anteriores, la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha consagrado el carácter extraordinario de la acción de amparo, cuando en sentencia de su Sala Político-Administrativa de fecha 26-04-71, asentó que, calificada de acto administrativo determinada medida de una autoridad, "es obvio que el interesado puede recurrir ante la Corte si considera que el acto es nulo por inconstitucionalidad o ilegalidad" y que, por lo tanto, los Tribunales no pueden conocer de recursos de amparo contra tales actos" (*Gaceta Oficial* No. 1. 478 Extraordinario de 16-07-71). Además, en sentencia de fecha 14 de diciembre de 1970, cuyos fundamentos se reproducen en el Acuerdo con fuerza obligatoria dictado por la Sala Político-Administrativa, en fecha 24 de abril de 1972, el máximo Tribunal señaló que constituye grave extralimitación de atribuciones de los Tribunales el que éstos sustancien y decidan, por el procedimiento breve y sumario del amparo, la inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos administrativos. Esto significa, agrega esta Corte que sólo por la vía de los recursos de anulación pueden los Tribunales Contencioso-administrativos anular tales actos y restablecer las situaciones jurídicas lesionadas, conforme lo ordena el artículo 206 de la Constitución y no por la vía de la acción constitucional a que se contrae el artículo 49 del mismo texto constitucional. En consecuencia, como lo estableció el máximo Tribunal, en la citada sentencia de su Sala Político-Administrativa de fecha 14 de diciembre de 1970: "Pero el derecho de obtener la actuación de los Tribunales mediante las acciones o recursos que establece la ley, debe ser ejercicio con arreglo a las disposiciones de ésta, pues aunque todas las Cortes y Juzgados de la República están investidos de jurisdicción, su competencia y actuación está limitada a determinados casos y regulada por procedimientos que varían de acuerdo con la naturaleza de la acción y que, en su conjunto, constituyen la garantía procesal por excelencia del derecho de defensa que la Constitución consagra. En razón de ello, 'el derecho de utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses', debe necesariamente ser

ejercido por todos 'en términos y condiciones establecidos por la Ley' (artículo 68 *ejusdem*), o lo que es lo mismo, en los Tribunales, en las oportunidades y conforme al modo de proceder instituido en cada caso por el legislador."

En congruencia con lo expuesto, no puede esta Corte, por la vía del amparo revocar o anular la medida dictada por el Consejo de Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, por tratarse de un acto administrativo frente al cual el interesado disponía de los recursos administrativos y de las acciones de nulidad, siendo por esta razón improcedente la acción de amparo frente a la decisión dictada por dicho Consejo de fecha 14 de septiembre de 1983, y que le fuera comunicada al accionante en fecha 19 del mismo mes y año. En efecto, siendo como es el recurso de amparo una acción no prevista en el ordenamiento constitucional de nuestro país como un medio sustitutivo de control de la legalidad de los actos administrativos por la vía de los recursos administrativos o por la vía del contencioso administrativo, la acción de amparo en contra de la citada medida resulta improcedente, y así se declara.<sup>47</sup>

Conforme a lo anterior, y existiendo frente a los actos administrativos los recursos contencioso-administrativos de anulación, se entiende por qué la propia Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencias de 1982 consideró, en concreto, la decisión de suspensión de los efectos de los actos administrativos conforme al artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como "el ejercicio de un recurso de amparo contra una actuación cuya ilegalidad es discutida por el administrado".<sup>48</sup>

Por tanto, la acción autónoma de amparo no es el único medio judicial de protección y amparo de los derechos constitucionales contra actos arbitrarios de la administración, por lo que, aun cuando no exista todavía una ley reglamentaria del recurso, ello no significa que frente a actos administrativos arbitrarios, violatorios de derechos individuales, los afectados se encuentren desasistidos. Al contrario, éstos deben utilizar las vías ordinarias<sup>49</sup> o las vías de control jurisdiccional de la lega-

<sup>47</sup> *Idem*, pp. 182-184. Véase la crítica a esta sentencia (crítica que no compartimos) en Rondón de Sansó, H., "El amparo constitucional en Venezuela", *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 25, EJV, 1986 (en prensa) (pp. 29 y ss., original).

<sup>48</sup> Véase "Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 27-5-82, 7-6-82 y 21-7-82" en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 11, julio-septiembre de 1982, pp. 170-172.

<sup>49</sup> En los casos en que la "acción esté dirigida a la defensa de derechos definidos y protegidos por el derecho común", como los que serían objeto de acciones

lidad de los actos administrativos ante la jurisdicción contencioso administrativa.<sup>50</sup> Es más, en caso de regularse legalmente el recurso de amparo, habría que excluirlo en los supuestos en que están previstas otras vías de amparo o protección jurisdiccional en el ordenamiento jurídico, como es el recurso contencioso administrativo<sup>51</sup> o las acciones posesorias. En todo caso, hasta que no se dicte dicha ley, frente a violaciones de derechos y garantías constitucionales cometidas por la administración por vías de hecho, es decir, mediante actos materiales en los cuales la actuación arbitraria de la administración no está respaldada en un acto administrativo, queda abierta la posibilidad de ejercer el recurso de amparo, pero ante los tribunales con competencia en materia contencioso-administrativa, respetándose el principio de la "afinidad de la competencia".

### 7. El amparo frente a las actuaciones de particulares

Por último, debe señalarse que la institución de la acción de amparo podría considerarse que está concebida en el ordenamiento constitucional venezolano, en base a la regulación parcial que la disposición transitoria quinta de la Constitución hace del *habeas corpus*, como un medio jurídico de protección contra las actuaciones del Estado que lesionen o menoscaben los derechos y garantías constitucionales, por

posesorias, siempre que no estén expresamente prohibidas. Véase Sentencia de la CSJ en SPA de 11-11-70, en G.O., núm. 1.447 de 15-12-70, p. 27.

<sup>50</sup> En tal sentido, la Corte Suprema ha señalado, frente a un acto administrativo de expulsión de un extranjero del país respecto del actual se solicitó amparo, que: "calificado como ha sido de acto administrativo la medida de expulsión en referencia, es obvio que el interesado puede recurrir ante la Corte, si considera que el acto es nulo por inconstitucionalidad o ilegalidad", por lo que decidió que la sentencia del juez de primera instancia en lo penal que otorgó el amparo "carecía de jurisdicción para conocer y decidir sobre el mismo, ya que su competencia se limita a conocer del recurso de *habeas corpus*". Véase Sentencia de la CSJ en SPA de 26-4-71 en G.O., núm. 1.478, Extraordinaria de 16-7-71. Véase, en general, Sarmiento Núñez, J.G., "El amparo contra los actos administrativos", en *Ministerio Público*, Caracas, enero-abril de 1971, pp. 127-132.

<sup>51</sup> Cfr., Rondón de Sansó, Hildegard, *El sistema contencioso administrativo de la carrera administrativa*, Caracas, 1974, p. 350. Debe señalarse, en todo caso, que la acción de amparo no está previsto en el ordenamiento constitucional venezolano, como una institución comprensiva del control de la legalidad de los actos administrativos por la vía contencioso-administrativa, como podría serlo en otros sistemas jurídicos, como el mexicano (véase, en particular, Fix-Zamudio, H., "Algunos aspectos comparativos del derecho de amparo en México y Venezuela", en *Libro homenaje a Lorenzo Herrera Mendoza*, Caracas, Facultad de Derecho, UCV, 1970, tomo II, pp. 333-389), por lo que su regulación legal deberá diferenciar los supuestos en que procedan ambas vías de protección jurisdiccional.

lo que se ha estimado que no procedería contra actos de particulares que afecten a otros particulares.<sup>52</sup> Las vías judiciales ordinarias ciertamente, están precisamente abiertas en estos casos; pero ello no obsta para que en la ley reguladora del recurso de amparo pueda extenderse la protección frente a acciones particulares.<sup>53</sup> En efecto, es evidente que si no puede obtenerse protección por las vías ordinarias, puede proceder el amparo solicitado por particulares frente a acciones de otros particulares. En base a ello es que los tribunales competentes en materia laboral, han acordado el amparo solicitado por trabajadores frente a empresas que han incumplido la orden contenida en actos administrativos emanados del inspector del trabajo. Los jueces laborales han estimado que el incumplimiento por parte de las empresas de dichas órdenes, constituye una violación de los derechos laborales previstos en la Constitución, y en consecuencia han ordenado a las mismas a reengancar a los obreros en los términos del acto administrativo incumplido.<sup>54</sup> Asimismo, se debe mencionar la decisión del Juzgado Cuarto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda de 15 de febrero de 1985, en la cual se acordó un amparo solicitado por particulares conforme a los artículos 49, 59 y 66 de la Constitución, ordenándose la ocupación de una publicación anónima que atentaba contra el honor de los recurrentes.<sup>55</sup>

#### IV. LOS PRINCIPIOS JURISPRUDENCIALES RELATIVOS A LA ACCIÓN AUTÓNOMA DE AMPARO

Como resultado de la evolución jurisprudencial mencionada sobre la admisibilidad de la acción de amparo, como acción autónoma y subsidiaria, puede señalarse que en la actualidad (1986) y aun en ausencia de la ley reguladora del derecho de amparo, ésta puede ejercerse ante todos los tribunales, según su competencia, para proteger y asegurar el goce y ejercicio de todos los derechos y garantías que establece la

<sup>52</sup> Cfr., Martínez M., Guaicaipuro, "Acción de amparo. Legitimación pasiva", en *Doctrina PGR 1971*, Caracas, 1972, pp. 9 y ss.

<sup>53</sup> Véase Escovar Salom, Ramón, *El amparo en Venezuela*, Caracas, 1971, p. 101.

<sup>54</sup> Véase las decisiones del juzgado segundo de primera instancia del trabajo de la circunscripción judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, de 25-4-84, de 10-12-84 (consultadas en original). Véase la referencia en *El Nacional*, Caracas, 15-12-84, p. D-21, y el comentario de Agudo Freytes, E., "Nuevo caso de amparo en materia laboral" en *El Nacional*, Caracas, 8-11-84, p. A-4.

<sup>55</sup> Véase la información en *El Universal*, Caracas, 6-3-85, pp. 1-31.

Constitución o que sean inherentes a la persona humana, frente a cualquier perturbación pública o privada que se haga respecto de los mismos, mediante un procedimiento que debe ser breve y sumario, en el cual el juez tiene potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativa y de los tribunales de instancia, en los últimos años ha venido delineando las características de esta acción de amparo en base a los siguientes principios: en primer lugar, ha quedado claramente establecido que la ausencia de la ley especial de la materia no impide el ejercicio de amparo; en segundo lugar, se ha establecido que la competencia de los tribunales para conocer de la acción de amparo se distribuye de acuerdo a su competencia natural y específica; en tercer lugar, se ha precisado el carácter subsidiario de la acción autónoma de amparo; en cuarto lugar, se ha determinado el carácter breve y sumario del procedimiento, y en quinto lugar, se han ido delineado los poderes del juez al amparar derechos constitucionales.

1. *La ausencia de la ley especial reguladora del derecho de amparo no impide el ejercicio de la acción autónoma de amparo*

Ya hemos señalado el cambio radical de criterio adoptado por la Corte Suprema de Justicia en 1983, en relación al sostenido en 1970, en cuanto a que la ausencia de la ley especial prevista en el artículo 49 de la Constitución, reguladora del derecho de amparo, no impide el ejercicio de la acción autónoma de amparo.

En efecto, en sentencia de 14 de diciembre de 1970 la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, al analizar el artículo 49 de la Constitución y la disposición transitoria quinta del mismo texto fundamental, que regula “el juez competente y el procedimiento a seguir en el caso de que una persona sea objeto de privación o restricción de su libertad, con violación de las garantías constitucionales”,<sup>56</sup> concluyó señalando que este procedimiento de *habeas corpus* se estableció única y exclusivamente para proteger la libertad personal, y que, “por tanto, la protección de cualquier otro derecho —establecido o no en la Constitución— queda excluido del campo de aplicación de

<sup>56</sup> Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 29.434 de 6-2-71, pp. 219.983 y 219.984. Véase también en Brewer-Carias, Allan R., *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1975 y estudios de derecho administrativo*, Caracas, tomo V, vol. 1, 1978, p. 02

esa norma, por ser evidente la intención del constituyente de limitar su alcance al caso expresamente previsto por ella”.<sup>57</sup>

Ésta, en realidad, fue la doctrina establecida en el Acuerdo de fecha 24 de abril de 1972 en el cual la Corte Suprema de Justicia declaró que: “la competencia de los Tribunales de Primera Instancia y Superiores en lo Penal, de la República, a que se refiere la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, se limita exclusivamente al conocimiento del recurso de *habeas corpus* previsto en dicha norma.”<sup>58</sup>

Por supuesto, este criterio de la Corte era inobjetable. Sin embargo, en el Acuerdo de 1972, la Corte dio por reproducidos los fundamentos de la sentencia mencionada de 14 de diciembre de 1970, en los cuales la Corte fue más allá en sus razonamientos y estimó que mientras no se dictara la legislación especial prevista en el artículo 49 de la Constitución, no era posible el ejercicio del derecho de amparo respecto de otros derechos y garantías constitucionales mediante una acción autónoma, sino sólo mediante los recursos y acciones que existían en el derecho positivo.

En efecto, en cuanto a la acción de amparo, la Corte Suprema consideró que se trata del “ejercicio de una acción cuyo conocimiento no ha sido atribuido por el legislador a un determinado juez y para cuya tramitación aún no se ha establecido el procedimiento previsto en el artículo 49 de la Constitución Nacional”, razón por la cual estimó indirectamente que, mientras esa legislación no se dictara, dicha acción de amparo no podía ser ejercida, para lo cual la Corte siguió el siguiente razonamiento vinculado al contenido del artículo 68 del texto fundamental:

... el derecho de obtener la actuación de los tribunales mediante las acciones o recursos que establece la ley, debe ser ejercido con arreglo a las disposiciones de ésta, pues aunque todas las Cortes y Juzgados de la República están investidos de jurisdicción, su competencia y actuación está limitada a determinados casos y regulada por procedimientos que varían de acuerdo a la naturaleza de la acción, y que en su conjunto, constituyen la garantía procesal, por exelencia del derecho de defensa que la Constitución consagra. En razón de ello, el derecho de “utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses” debe necesariamente ser ejercido por todos “en los términos y condiciones establecidos por la ley” (artículo 68 *ejus-*

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 30513 de 30-9-74.

dem) o lo que es lo mismo, ante los tribunales, en las oportunidades y conforme al modo de proceder instituido en cada caso por el legislador.<sup>59</sup>

La Corte, por tanto, confundió el contenido del artículo 69 de la Constitución, que consagra un *derecho* fundamental, con el ejercicio de unas acciones judiciales (garantías), por lo que señaló que el amparo de los derechos constitucionales en ese momento sólo se podía obtener mediante las acciones que en ese momento regulaba el derecho positivo (aparte del procedimiento de *habeas corpus*). La Corte dijo:

... la intención del constituyente al sancionar el artículo 49, fue formular un principio general, cuya aplicación hubiera quedado en suspenso, aún respecto de las garantías que protegen la libertad personal, hasta que el Congreso sancionara la correspondiente Legislación reglamentaria; lo que no significa, como se dijo, que los jueces dejen de amparar a los habitantes de la República que a ellos ocurran cuando sean infringidos sus derechos o garantías constitucionales, siempre que puedan hacerlo "en conformidad con la ley".

En nuestro ordenamiento jurídico hay previsiones —especialmente en el campo de los derechos patrimoniales— que por las características de las acciones y recursos que crean, de los procedimientos que establecen y de las atribuciones que confieren a los tribunales, sirven al propósito que movió al constituyente a incorporar a la Constitución vigente las normas contenidas en el artículo 49. Al sancionar dichas previsiones, el legislador ordinario se adelantó al constituyente del 61, y creó un sistema de garantías jurisdiccionales para amparar, breve y sumariamente, situaciones jurídicas subjetivas que tiene como fundamento derechos garantizados o no directamente por la Carta Fundamental.<sup>60</sup>

En consecuencia, en dicha decisión de 1970 la Corte Suprema reconoció que el texto del artículo 49 de la Constitución, al consagrar el derecho de amparo, no regulaba una acción única de amparo sino que éste podía obtenerse por las acciones y recursos existentes en el derecho positivo; pero estimó además, por el carácter programático que le atribuía, que cuando esas acciones o recursos no existían respecto de ciertos derechos, sin embargo, la acción de amparo autónoma no podía ejercerse por falta de regulación legal, lo cual evidenciaba, al

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

decir de la propia Corte, "las lagunas de que adolece el sistema por no estar aún reglamentadas, legalmente, las normas constitucionales...".<sup>61</sup>

En 1983, como se ha dicho, este criterio de la necesidad de la ley especial reguladora del derecho de amparo, para ejercer la acción autónoma de amparo fue modificado radicalmente por la Corte Suprema, al dejar de considerar el contenido del artículo 49 como regulador de un *derecho constitucional*, el cual, como todos, no requiere de ley reglamentaria para poder ser ejercido, conforme al artículo 50 de la Constitución.

En efecto, en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 20 de octubre de 1983, también antes comentada, la Corte se apoyó en la consideración del contenido del artículo 49 como un "derecho constitucional" y no sólo como una norma reguladora de garantías judiciales, por lo que le es aplicable la previsión del artículo 50 de la Constitución en el sentido de que la ausencia de ley reglamentaria del derecho "no menoscaba el ejercicio del mismo". Consideró la Corte en esa decisión que "con esta declaración (art. 50) el constituyente ha reafirmado su voluntad en el sentido de mantener la integridad de los derechos humanos y de ponerlos a cubierto de cualquier intento o acto que pudiese vulnerarlos, ya que, en su concepto, la diferencia que ha pretendido hacerse entre derechos y garantías es inadmisibles, desde el momento que haría de aquéllos, meras declaratorias retóricas sin contenido real".<sup>62</sup>

En esta forma, la Corte cambió su jurisprudencia de 1970, admitiendo abiertamente la posibilidad del ejercicio de la acción autónoma de de amparo;<sup>63</sup> pero quedando incólume el criterio del Acuerdo de 1972 en relación a la competencia de los tribunales penales para conocer del recurso de *habeas corpus* previsto en la disposición transitoria quinta de la Constitución, y la competencia exclusiva de los tribunales contencioso-administrativos para anular actos administrativos, incluso en base a pretensiones de amparo.

## 2. La competencia para conocer de la acción de amparo corresponde a todos los tribunales de acuerdo a su competencia natural y específica

El problema interpretativo derivado de la aplicación del artículo 49 de la Constitución a finales de la década de los sesenta y comienzos

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 11, 1983, pp. 169 y 170.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

de los setenta, estuvo motivado básicamente por el problema de la competencia jurisdiccional para conocer de las acciones de amparo. Los tribunales penales, que conforme a la disposición transitoria quinta de la Constitución tenían competencia para conocer de la acción de *habeas corpus*, cuyo procedimiento se regulaba transitoriamente hasta que se dictara la ley del derecho de amparo, sin embargo, habían comenzado a conocer de acciones de amparo relativas a otros derechos constitucionales, aplicando, no obstante, el procedimiento transitorio del *habeas corpus*, lo cual estaba provocando un desquiciamiento en la distribución de competencias judiciales.<sup>64</sup> Ello llevó al fiscal general de la República, quien sostenía la tesis del carácter programático del artículo 49 de la Constitución,<sup>65</sup> a plantear a la Corte Suprema de Justicia, en comunicación de 22 de abril de 1972, la "gravísima duda" que le surgía:

De sí también los Jueces Penales de Primera Instancia de la República son competentes para conocer de las acciones o recursos de amparo, en general, o sea de aquellos que tienen a lograr el amparo de cualquier otro derecho establecido en la Constitución o inherente a la persona humana; pero distinto al de la libertad personal.<sup>66</sup>

La comunicación del fiscal general a la Corte Suprema tuvo por objeto instar a la Sala Político-Administrativa de la Corte para que, conforme a lo previsto en el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, "resuelva por medio de un acuerdo con fuerza obligatoria la duda existente en algunos jueces y ciudadanos sobre la competencia de los Jueces Penales de Primera Instancia y Superiores en lo Penal de la República, para conocer de esta clase de acciones".<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Véase las referencias a esas decisiones en Agudo Freites, J., Estado actual de la acción de amparo. . .", *op. cit.*, pp. 687-706.

<sup>65</sup> La tesis restrictiva del amparo por tener el artículo 49 de la Constitución carácter programático, la sostuvo la Corte Suprema de Justicia en la decisión de 14 de diciembre de 1970, *Gaceta Forcnse*, núm. 70, p. 179. Esta tesis restrictiva era también sostenida, entre otros, por Agudo Freites, E., "Algunos casos de amparo y *Habeas Corpus*", *Anuario 1969. Colegio de Abogados del Estado Lara*, Barquisimeto, pp. 252-256; Miguel, J.A. de, "Amparo y *Habeas Corpus* en la Constitución de Distrito Federal", *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Caracas, núm. 130, 1965; Oropeza, A., "Conferencia", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Caracas, núm. 27, 1964, p. 29; Naranjo Osty, R., en Consejo de la Judicatura, *El recurso de amparo*, p. 4.

<sup>66</sup> Véase el texto de la comunicación en *Ministerio Público*, Caracas, núm. 19, 1972, pp. 103 y 104.

<sup>67</sup> *Idem*, p. 104.

La Sala Político-Administrativa, dos días después, el 24 de abril de 1972, dictó el Acuerdo requerido, en el cual declaró:

Que la competencia de los Tribunales de Primera Instancia y Superiores en lo Penal, de la República, a que se refiere la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, se limita exclusivamente al conocimiento del recurso de *habeas corpus* previsto en dicha norma; y que en consecuencia, toda decisión que no esté apoyada en la competencia específica de dichos Tribunales o que invada la atribuida por la Constitución y las leyes, a otros órganos judiciales, constituye una usurpación o extralimitación de atribuciones.<sup>68</sup>

Aun cuando en los considerandos del Acuerdo se menciona la sentencia de la Corte de 14 de diciembre de 1970 "cuyos fundamentos" da "por reproducidos íntegramente", y que sostenía el carácter programático del artículo 49 de la Constitución al considerar que consagraba una garantía procesal y no un derecho constitucional, lo cierto es que el texto del Acuerdo de 1972, de carácter obligatorio,<sup>69</sup> se limitó a precisar las competencias de los tribunales penales en materia de libertad personal, al conocimiento de la acción de *habeas corpus*, y que toda decisión que adopten no apoyada en su competencia específica o que invada la atribuida a otros tribunales, constituye una extralimitación de atribuciones. Este criterio, aún cuando fue desconocido por algunos tribunales penales,<sup>70</sup> todavía es el que orienta el desarrollo de la acción de amparo en la jurisprudencia y el que se ha ratificado en la sentencia de la Corte Suprema de 23 de octubre de 1983.<sup>71</sup> Por eso el Acuerdo de 1972 no se ha modificado formalmente.

En efecto, conforme al Acuerdo de 1972, los tribunales penales, al aplicar la disposición transitoria quinta de la Constitución, sólo pueden acordar el amparo a la libertad personal, y no pueden amparar otros derechos constitucionales en base esa disposición transitoria, que regula sólo el *habeas corpus*.<sup>72</sup> Sin embargo, el Acuerdo regula el principio

<sup>68</sup> Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 29788 de 25-4-72, y en *Ministerio Público*, Caracas, núm. 19, 1972, pp. 105-107.

<sup>69</sup> Véanse los comentarios sobre el alcance de la obligatoriedad del Acuerdo y la base legal (artículo 148 LOPJ) que se utilizó en Rondón de Sansó, H., "El amparo constitucional en Venezuela", *Revista de Derecho Público*, núm. 25 (en prensa) (pp. 7-11 en original).

<sup>70</sup> Véase Agudo Freitas, E., "Estado actual de la acción. . .", *op. cit.*, pp. 767-771.

<sup>71</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, EJV, Caracas, núm. 16, 1983, p. 170.

<sup>72</sup> Esta tesis había sido sostenida entre otros, por V.M. Álvarez, "El recurso de amparo y el *Habeas Corpus* en la legislación venezolana", *Boletín de la Academia*

que los tribunales penales podrían, "apoyados en su *competencia específica*", amparar otros derechos constitucionales distintos a la libertad personal, pero siempre que no invadan la competencia atribuida por la Constitución y las leyes a otros tribunales; de lo contrario, la decisión que adopten constituiría "usurpación o extralimitación de atribuciones".

De ello resulta el criterio, ahora expresamente sostenido en la decisión de la Corte de 1983 en la cual se abandona la tesis del carácter programático del artículo 49 de la Constitución,<sup>73</sup> de que el amparo como derecho puede dar origen a una acción subsidiaria y autónoma de amparo, que puede ser ejercida ante todos los tribunales, que son competentes, según la "afinidad de su competencia" jurisdiccional específica, con el derecho constitucional violado y cuyo amparo se solicita.

La Corte Suprema en 1983, en efecto, señaló que los tribunales:

Deben limitar su facultad para admitir recursos de amparo de acuerdo con la afinidad que con su competencia natural tengan los derechos que se pretendan vulnerados, en razón de que el artículo 49 de la Constitución da a entender claramente que si el deber de amparo corresponde a todos los Tribunales de la República, habrá una distribución de competencias entre los mismos, según se desprende del aparte que se refiere al juez competente, y porque el propio constituyente inició esta distribución de competencias al otorgarla a los jueces de primera instancia en lo penal en lo referente al amparo a la libertad personal. (Disposición Transitoria Quinta.)<sup>74</sup>

De acuerdo a este criterio, por tanto, ha quedado definitivamente aceptado el carácter del amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución, como un *derecho constitucional*, que puede ejercerse aun en ausencia de ley reglamentaria como lo prescribe el artículo 50 del texto

*de Ciencias Políticas y Sociales*, Caracas, núm. 39, 1969, p. 14; Zerpa Díaz, L.E., "El amparo constitucional" en *Temas del derecho*, Mérida, 1977, p. 111.

<sup>73</sup> La tesis amplia relativa al amparo, basada en el artículo 50 de la Constitución había sido sostenida, entre otros, por Sierralta, M., *De los recursos de amparo y Habeas Corpus en el derecho constitucional venezolano*, Caracas, 1961, pp. 28 y 29; Escala Zerpa, R., *Recurso de amparo contra arbitrariedades de funcionarios públicos*, Caracas, 1968; Quintero, J.R., "Recurso de amparo. La cuestión central...", *op. cit.*, pp. 161-169; Escobar Salom, R., *El amparo en Venezuela*, Caracas, 1971; pp. 59-61; Sarmiento Núñez, J.G., *Temas jurídicos*, Caracas, 1972, pp. 139-142; Mendoza Mendoza J.R., *Casos de jurisprudencia o de nuevas interpretaciones*, Barquisimeto, 1973, p. 329.

<sup>74</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 16, EJV, 1983, p. 170.

fundamental, y que implica la *obligación de todos* los tribunales de amparar dichos derechos, de acuerdo a la afinidad de la competencia natural que tienen asignada con el derecho constitucional violado.

Fue precisamente en base a esa doctrina, que en el caso concreto debatido, al tratarse de un amparo solicitado por un candidato presidencial contra un acto administrativo del Consejo Supremo Electoral, la Corte consideró que:

Como el amparo no podría ser sino la derivación de la nulidad manifiesta del acto administrativo emanado de dicho órgano, esta Sala se declara competente para resolver la solicitud presentada, en virtud de la atribución que le otorga el ordinal 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y porque corresponde a la Corte la función primordial de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público (artículo 2 *ejusdem*).<sup>75</sup>

Así, la Corte aceptó el criterio de que la afinidad de competencia, en caso de solicitud de amparo que implique juzgar conductas de entes administrativos, provoca la competencia de los tribunales contencioso administrativos.

En relación al mismo aspecto de la afinidad de la competencia, por ejemplo, aun siendo incompetentes los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de las demandas contra empresas del Estado, el ejercicio de una acción de amparo contra una actuación de esas empresas, violatoria de un derecho laboral, debe realizarse ante los tribunales del trabajo, y no ante la jurisdicción contencioso administrativa.<sup>76</sup>

Por tanto, correspondiendo el conocimiento de la acción de amparo a todos los tribunales, con razón la Corte Suprema recomendó en su decisión de 1983, "que los Tribunales de la República deben hacer un uso prudente y racional de la norma contenida en el artículo 49 de la Constitución, tratando de suplir por medio de la analogía y demás instrumentos de interpretación de que los provee el sistema jurídico venezolano, la lamentable ausencia de una ley reglamentaria de la materia".<sup>77</sup>

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Este fue el criterio sentado por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de 3-10-85 (caso CADAFE). Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 24, Editorial Jurídica Venezolana, 1985.

<sup>77</sup> *Idem*, p. 170. Este mismo criterio fue expuesto por la Sala Político Administrativo de la Corte Suprema en su decisión de 2-7-85 (caso Hevensa) en la cual

### 3. *El carácter subsidiario de la acción autónoma de amparo*

En los considerandos del Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia de 22 de abril de 1972, antes comentado, y frente a la pretendida asunción de competencia de los tribunales penales para conocer de acciones de amparo contra actos administrativos,<sup>78</sup> la Corte expresó lo siguiente:

Que en sentencia dictada el 14 de diciembre de 1970, cuyos fundamentos se dan por reproducidos íntegramente en el presente Acuerdo, este Alto Tribunal, decidió que en conformidad con el artículo 206 de la Constitución, corresponde solamente a esta Corte y demás Tribunales de lo Contencioso Administrativo, conocer de la nulidad de los actos de la Administración, Pública Nacional, Estatal o Municipal, y eventualmente, suspender los efectos del acto administrativo impugnado, por vía de previo pronunciamiento.<sup>79</sup>

Con ello quedó definitivamente establecido el criterio de la competencia exclusiva de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de la nulidad de actos administrativos, incluso en solicitudes de amparo, por lo que, si la violación de un derecho constitucional era provocada por un acto administrativo, sólo los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa podían anular dicho acto y conceder el amparo requerido, incluso mediante la suspensión de efectos del acto administrativo que provocaba la violación del derecho. La Corte ratificaba, en esta forma, la motivación de su decisión del 14 de diciembre de 1971, producida en un proceso originado con motivo de una acción de amparo intentada ante un juez penal, contra un acto administrativo de un Concejo Municipal que había suspendido una licencia. La Corte sostuvo en esa sentencia su competencia para “anular los actos contrarios a derecho emanados de autoridad nacional, estatal o municipal” y que al ejercer esa atribución, la Corte podría revocar lo decidido por el Concejo Municipal y restablecer la situación jurídica infringida; también podría suspender provisionalmente los efectos del

señaló respecto del amparo, que “su aplicación racional y prudente constituye la mejor defensa de la institución de amparo”. Consultada en original, p. 6.

<sup>78</sup> Lo cual había sido defendido por Sarmiento Núñez, J.G., “El amparo contra actos administrativos”, *Ministerio Público*, Caracas, 1971, pp. 127-131, quien sostuvo que “contra un acto administrativo se pueden intentar dos acciones: a) la acción de amparo, ante la jurisdicción penal; y b) la acción de nulidad en la jurisdicción contencioso-administrativa, mediante el recurso de ilegalidad, ante los tribunales que para esa jurisdicción determine la ley” (p. 130).

<sup>79</sup> Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 29788 de 25-4-72.

acto, por vía de pronunciamiento previo, como ya lo ha hecho, excepcionalmente, en otras "oportunidades,<sup>80</sup> siempre y cuando concurren circunstancias que, a juicio de la Corte, hagan indispensable tal medida, antes de que termine el procedimiento respectivo".<sup>81</sup>

En esta forma, desde comienzos de 1970, la Corte Suprema se declaraba competente para anular actos administrativos en vía contencioso administrativa, no pudiendo ejercerse una acción autónoma de amparo contra actos administrativos. Este criterio fue luego ratificado en la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 20 de octubre de 1983, adoptada con motivo del ejercicio de un recurso de amparo contra un acto administrativo del Consejo Supremo Electoral, "cuya constitucionalidad debe presumirse —dijo la Corte— mientras no haya sido declarado lo contrario por el órgano jurisdiccional competente y por las vías legales establecidas para el ejercicio de tal tipo de recursos" (de inconstitucionalidad o contencioso administrativos). En tal virtud, la Corte concluyó señalando que "no puede esta Corte hacer un pronunciamiento al respecto (sobre la inconstitucionalidad alegada) sino de acuerdo con los procedimientos establecidos para la tramitación y decisión de los respectivos recursos de nulidad", por lo que declaró improcedente el recurso de amparo para dirimir la cuestión planteada.<sup>82</sup>

Por tanto, cuando la perturbación a un derecho constitucional la causa un acto administrativo, el derecho de amparo debe ejercerse mediante el recurso contencioso administrativo de anulación, no siendo procedente el ejercicio de una acción de amparo y paralela al recurso contencioso administrativo de anulación. En consecuencia, la acción de amparo como acción autónoma, como hemos dicho, se ha considerado una acción subsidiaria que procede siempre que no exista una vía judicial a través de la cual se pueda ejercer el derecho de amparo,<sup>83</sup> siendo

<sup>80</sup> En 1970 aún no se había consagrado en el derecho positivo esta facultad, que había sido creación de la jurisprudencia. En 1976 se consagró en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 136).

<sup>81</sup> Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 29434 de 6-2-71; p. 219.985. La corte concluía declarando que, conforme al derecho positivo en 1970, no tenía competencia para "conocer de una acción autónoma de amparo" contra actos administrativos.

<sup>82</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 16, Editorial Jurídica Venezolana, 1983, p. 170.

<sup>83</sup> El carácter subsidiario de la acción autónoma de amparo, que hemos atribuido a la misma (véase Brewer-Carías, Allan R., "El derecho de amparo y la acción de amparo", *Revista de Derecho Público*, EJV, Caracas, núm. 22, 1985, p. 53), y que la jurisprudencia ha venido desarrollando no es como lo ha entendido (mal interpretado el criterio) H. Rondón de Sansó, como si la acción de amparo "sólo es ejercitable cuando hubiesen sido agotados todos los recursos ordinarios que para el caso específico el sistema jurídico prevé" (Rondón de Sansó, H., "El amparo

por tanto improcedente el ejercicio de la acción autónoma de amparo frente a los actos administrativos, los cuales sólo pueden ser impugnados en vía contencioso administrativa. Tal como lo ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 25 de enero de 1984:

La acción de amparo resulta improcedente contra... (un acto administrativo), por cuanto esta acción es un medio extraordinario de protección, que sólo puede ser utilizada cuando *no existan* otras vías a través de las cuales pueda obtenerse el restablecimiento de los derechos subjetivos violados.<sup>84</sup>

En el caso concreto se trataba de un recurso de amparo contra un acto administrativo de la Universidad de los Andes; la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo declaró improcedente el recurso de amparo concluyendo su decisión en la siguiente forma:

En congruencia con lo expuesto, no puede esta Corte, por la vía del amparo, revocar o anular la medida dictada por el Consejo de Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, por tratarse de un acto administrativo frente al cual el interesado disponía de los recursos administrativos y de las acciones de nulidad, siendo por esta razón improcedente la acción de amparo frente a la decisión dictada por dicho Consejo... y que le fuera comunicada al accionante... En efecto, siendo como es el recurso de amparo una acción no prevista en el ordenamiento constitucional de nuestro país como medio sustitutivo de control de la legalidad de los actos administrativos por la vía de los recursos administrativos o por la vía de contencioso-administrativo, la acción de amparo en contra de la citada medida resulta improcedente, y así se declara.<sup>85</sup>

constitucional en Venezuela," *op. cit.*, p. 29 original). Esto sería, en estricto derecho, atribuir carácter "extraordinario" a la acción. Cuando hemos hablado de carácter subsidiario de la acción de amparo es en el sentido de que sólo procede *cuando no hay otra vía judicial de amparo* prevista, como es el recurso contencioso-administrativo de anulación y amparo".

<sup>84</sup> Caso *A.I. León Avendaño v. Universidad de los Andes* (Ponente J.R. Duque Corredor). Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 17, Editorial Jurídica Venezolana, 1984, p. 182.

<sup>85</sup> *Idem*. p. 184. La Corte Primera se apoya para sostener este criterio en sentencias de la Corte Suprema de Justicia en esta forma: "... la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha consagrado el carácter extraordinario de la acción de amparo, cuando en sentencia de su Sala Político-Administrativa de fecha 26-4-71, asentó que calificado de acto administrativo determinada medida de una autoridad, 'es obvio que el interesado pueda recurrir ante la Corte, si considera que el acto es nulo por inconstitucionalidad o ilegalidad', y que por lo tanto los

Por tanto, de acuerdo al criterio jurisprudencial dominante, la acción autónoma de amparo es de carácter subsidiario, y sólo procede para proteger el goce y ejercicio de derechos constitucionales, cuando no existan otras vías judiciales a través de las cuales pueda obtenerse la protección necesaria y el restablecimiento de los derechos subjetivos lesionados,<sup>86</sup> criterio que es de particular importancia en materia contencioso administrativa y de amparo frente a los actos administrativos. De ello resulta, por supuesto, no que se niegue el derecho de amparo constitucional ante los actos administrativos, sino que, frente a éstos, el recurso contencioso administrativos de anulación es el medio judicial de amparo constitucional

Por supuesto, en casos excepcionales que el juez contencioso administrativo debe apreciar, si el recurso "contencioso-administrativo resulta insuficiente o no constituya un medio lo suficientemente rápido y reparador",<sup>87</sup> el mismo juez contencioso administrativo podría admitir la acción de amparo, como acción autónoma; pero en nuestro criterio, no para anular el acto administrativo que viola el derecho constitucional, sino para amparar la situación jurídica subjetiva lesionada en forma temporal. Éste ha sido el criterio sostenido por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 14 de agosto de

tribunales no pueden conocer de recursos de amparo contra tales actos (*Gaceta Oficial*, núm. 1478 Extra de 16-07-71)". *Idem*, p. 183. Además, al comentar la sentencia de la Corte Suprema de 14-12-70, la Corte Primera señala que "sólo por la vía de los recursos de anulación, pueden los Tribunales Contencioso-Administrativos anular tales actos y restablecer las situaciones jurídicas lesionadas, conforme lo ordena el artículo 206 de la Constitución y no por la vía de la acción de amparo constitucional a que se contrae el artículo 49 del mismo Texto Constitucional". *Idem*, pp. 183 y 184.

<sup>86</sup> La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativa ha insistido en el carácter del amparo como "recurso subsidiario, que cede ante uno principal, y que por ello, no puede constituir el medio normal de dilucidar controversias respecto a la legalidad de la actuación de los poderes públicos. Véase sentencia de 14-8-85, caso *D. L. de Giménez vs. Asamblea Legislativa del Estado Lara* (Ponente: J.R. Duque Corredor), en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 24. Editorial Jurídica Venezolana, 1985. En sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativa de 17-1-85, caso *Veneformas v. INH* (Ponente P.M. Reyes), de 17 de enero de 1985, este criterio se expuso también en forma terminante, en los siguientes términos: "... es característica y requisito de procedencia del recurso de amparo, que frente a la situación fáctica que lesiona a la persona en el goce y ejercicio de sus derechos constitucionales, no debe existir recurso paralelo que salvaguarde la situación jurídica infringida; de allí deviene, como se indicó anteriormente, su condición de extraordinario; porque de existir otros recursos, la persona afectada debe hacer uso de tales vías, ciertamente, el amparo exclusivamente procede ante la inexistencia de otras posibilidades procesales". Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 21, Editorial Jurídica Venezolana, 1985, p. 140.

<sup>87</sup> Escobar Salom, R., *El amparo en Venezuela*, Caracas, 1971, p. 76.

1985, en la cual, frente a un acto administrativo de destitución de una funcionaria de una asamblea legislativa en estado de gravidez, la Corte admitió la procedencia de recurso de amparo temporal, en los siguientes términos:

... cuando los medios ordinarios no pueden reparar los posibles perjuicios causados por los efectos inmediatos de una actuación administrativa, tratándose de derechos constitucionales como en el presente caso, en el cual la recurrente solicitó el amparo para que se le garantizara la protección que le reconoce la Constitución por su estado de gravidez, si se espera a que finalice la vía administrativa, para que se extinga el acto que la afectó y luego que culmine el respectivo juicio contencioso administrativo que declare su nulidad, no sería posible proteger derecho alguno derivado del embarazo, que por razones naturales y biológicas tiene un periodo determinado, en razón del tiempo transcurrido. Por esta causa, en casos como el presente, para la protección de la madre embarazada, es procedente solicitar un amparo constitucional no para que se anule un acto supuestamente ilegal, sino para que hasta tanto se resuelve definitivamente acerca de la ilegalidad de la actuación administrativa impugnada, se proteja la maternidad. En efecto, el medio ordinario en el caso presente, los recursos administrativos y dentro de ellos la suspensión en vía administrativa de la decisión cuestionada e inclusive la acción de nulidad, no podrían proteger el derecho constitucional reclamado por lo recurrente, por cuanto al proceso de embarazo es un hecho biológico que no admite suspensiones o interrupciones, y mucho menos esperar, y por ello, aquellos recursos ya no pueden calificarse de ordinarios, porque no pueden reparar de inmediato el perjuicio que sufre una madre embarazada que es separada de su empleo.<sup>88</sup>

Por tanto, si bien el principio general de que el medio de amparo frente a actos administrativos es el recurso contencioso administrativo, en casos como el indicado, cuando éste, como medio ordinario, no puede dar la protección requerida, el juez puede admitir el amparo, no para anular el acto administrativo que viola el derecho, sino para proteger el mismo mientras se dilucida su ilegalidad. En el caso mencionado, el amparo o protección concedida a la funcionaria en estado de gravidez, dijo la Corte Primera, "cesa al terminar el periodo post-

<sup>88</sup> Sentencia de 14-8-85, *cit.*, en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 24, Editorial Jurídica Venezolana, 1985.

natal” y en todo caso, “no produce cosa juzgada respecto a la validez o no del acto impugnado”.<sup>89</sup>

Como hemos señalado, esta característica de la acción autónoma de amparo, de ser subsidiaria en el sentido de que sólo procede cuando no hay otra vía procesal que permita ejercer el derecho de amparo, es de particular importancia para configurar el recurso contencioso administrativo de anulación, también, como una vía judicial de amparo, sobre lo cual insistiremos más adelante. Antes, sin embargo, y para concluir las referencias a los criterios jurisprudenciales sobre la acción autónoma de amparo, debemos comentar los aspectos procesales de la misma.

#### 4. *El carácter breve y sumario del procedimiento*

De acuerdo al artículo 49 de la Constitución, al regularse el derecho de amparo se estableció expresamente que “el procedimiento será breve y sumario”, por lo que en ausencia de la Ley de Amparo, a los efectos de aplicar esa norma constitucional, los jueces han de aplicar por vía analógica procedimientos breves y sumarios previstos en el ordenamiento. Sobre estas expresiones, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ha señalado lo siguiente: El procedimiento debe ser *breve*, “en el sentido de tener por sí la condición de ser urgente, en tal condición, será tramitado con celeridad y debe ser resuelto en el menor tiempo posible”; además, debe ser *sumario*, en el sentido de que implica que su procedimiento debe ser simple, sencillo, despojado de incidencias, carente de formalidades complejas y se debe desarrollar en una relación procesal sin partes, limitada en principio, a la actuación del solicitante y del juez que va a conocer del asunto”.<sup>90</sup>

Ahora bien, ante la ausencia de la legislación específica que regule los aspectos procesales del ejercicio y desarrollo de la acción de amparo, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ha considerado acertado aplicar para la tramitación de las acciones de amparo, el procedimiento previsto en los artículos 209 y 210 del Código Orgánico Tributario, que tienen por objeto “amparar a los contribuyentes de tributos nacionales ante demoras excesivas de la Administración Tributaria en resolver sus peticiones”.<sup>91</sup> Estas normas, en efecto, que re-

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> Véase la sentencia citada de 17-1-85, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 21, Editorial Jurídica Venezolana, 1985, p. 140.

<sup>91</sup> *Ibidem*. Código Orgánico Tributario (COT) de 1982, *Gaceta Oficial*, núm. 2992 Extra, de 3-8-82.

gulan la allí llamada "acción de amparo", aplicadas a la acción autónoma de amparo, podrían dar lugar a los siguientes elementos adjetivos.

A. El escrito de la acción debe ser presentado por la persona afectada, o su representante legal, ante el tribunal competente, y en el mismo debe especificarse las situaciones de hecho que provocan la violación del derecho cuyo amparo se solicita, así como las gestiones realizadas para impedir o reclamar las violaciones.

B. Si la acción apareciere razonablemente fundada, el tribunal requerirá informes sobre la causa de la violación y fijará un término breve y perentorio para la respuesta, por parte del funcionario o entidad que causa la violación.

C. Vencido el lapso, el tribunal debe dictar una decisión "que corresponda al amparo del derecho lesionado" dentro de los cinco días hábiles. En dicha decisión, si es el caso, fijará un término a quien haya violado el derecho amparado para que cumpla la decisión de hacer, de no hacer, de dar o de deshacer que contenga el amparo, según los casos, o si, es el caso, restablecer directamente la situación jurídica lesionada.

Las normas del Código Orgánico Tributario que *mutatis mutandis* dan origen a los mencionados aspectos adjetivos, en criterio de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, "recoger y desarrollar sabiamente el recurso procesal contenido en el artículo 49 de la Constitución, y que ante la cierta falta de regulación legislativa *ad hoc* del amparo, la aplicación de esas normas procesales de forma subsidiaria por la Corte ha sido, sin duda, acertada y cumple satisfactoriamente la exigencia de brevedad en el trámite de los recursos de amparo".<sup>92</sup> Adicionalmente, la Corte Primera, al comentar la aplicación del procedimiento mencionado en un caso concreto de amparo, señaló que ello se hizo:

En una actitud definida de impedir que el mismo se transformara en una situación procesal compleja, confusa, limitada en el tiempo a resolver las múltiples y variadas impugnaciones opuestas como puntos previos; y ello lo logró, difiriendo el conocimiento de tales impugnaciones al momento y a la oportunidad de resolver de manera definitiva el mérito de la solicitud.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

Por último, en relación a los aspectos procesales de la acción de amparo, debe mencionarse la doctrina desarrollada por la jurisprudencia de las salas de casación de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de la improcedencia del recurso de casación contra las decisiones de última instancia que se adopten en juicios de amparo. Esta doctrina se expuso inicialmente en 1971, por la Sala de Casación Penal, en la cual simplemente se señaló que, siendo el recurso de casación “de carácter extraordinario, debe estar previsto expresamente en la ley y la enumeración de los casos en que procede es, necesariamente taxativa”, y por cuanto “ni el artículo 49 de la Constitución, ni la Disposición Transitoria Quinta de la misma, ni los artículos 333, 58, primer aparte y 62 del Código de Enjuiciamiento Criminal, ni ninguna otra disposición legal, establecen que se admitirá recurso de casación contra las decisiones de los Tribunales Superiores que resuelvan hacerse del recurso de amparo” lo consideró inadmisibile.<sup>94</sup>

Por su parte, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema, en sentencia de 14 de diciembre de 1983 basada en argumentos formales, también negó la admisibilidad del recurso de casación contra decisiones adoptadas con motivo de acciones de amparo, considerando que el procedimiento en las acciones de amparo no constituyen un “juicio civil o mercantil”, siendo que la admisibilidad del recurso de casación, conforme al artículo 418 del Código de Procedimiento Civil vigente para la época, sólo está prevista en éstos. La Sala de Casación, en efecto, señaló el recurso de casación: “. . . no se le concibe sin la existencia de la relación procesal denominada juicio”, que esa Sala ha definido como: “las controversias judiciales suscitadas por conflicto intersubjetivos de intereses que el órgano judicial debe resolver por sentencia, previa sustanciación de la causa a través de las formas procesales previstas por la Ley.” Ahora bien, al analizar los aspectos adjetivos de la acción de amparo, la Sala de Casación Civil señaló que:

. . . en manera alguna se trata de una acción a seguirse dentro del procedimiento ordinario ni dentro de los procedimientos especiales, destinada a obtener pronunciamiento, sentencia, que decida una controversia suscitadas entre partes.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> Sentencia de 13-5-71. Véase en *Repertorio Forense*, Núm. 1761, 26-8-71, pp. 4-6. Igual criterio lo sentó la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en decisión de 12-8-71, *Repertorio Forense*, núm. 1854 de 28-11-71, pp. 4-6.

<sup>95</sup> Sentencia de 14-12-83 transcrita y ratificada en su doctrina por sentencia de la misma Sala de Casación Civil de 31-1-85, (consultada en original).

Esta doctrina se ratificó por la misma Sala de Casación Civil en sentencia de 31 de enero de 1985, en la cual se insistió en que, como “las actuaciones o procedimientos seguidos para acordar o negar un mandamiento de amparo constitucional no constituyen juicio en los términos señalados por el artículo 418 del Código de Procedimiento Civil, . . .ninguna actuación procesal que directa o indirectamente se relacione con el amparo constitucional estaría sometida al recurso de casación”.<sup>96</sup>

Frente a esta doctrina formalista, en nuestro criterio, en la necesaria legislación del derecho de amparo, precisamente por el carácter de medio de protección constitucional de los derechos fundamentales que tiene el amparo, debería preverse el recurso de casación contra las decisiones de última instancia adoptadas como resultado de acciones de amparo,<sup>97</sup> siendo el recurso de casación un medio de control de la constitucionalidad y legalidad de las decisiones judiciales; dada la importancia y repercusiones de las decisiones en materia de amparo, éstas deberían estar sometidas al recurso de casación, que a su vez debería servir de vía judicial de amparo contra las decisiones de los jueces superiores violatorias de los derechos y garantías constitucionales. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a ésta corresponde ejercer el control de “la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público”, por lo que el recurso de casación, en cuanto a las decisiones judiciales en materia de amparo, es precisamente el medio judicial que debe estar abierto para el ejercicio de dicho control.

### 5. Los poderes del juez de amparo

Por último, dentro de los elementos que han ido configurando la acción de amparo en Venezuela y que se deducen de las múltiples decisiones de los tribunales en la materia, deben mencionarse los relativos a los poderes del juez de amparo, quizás los más importantes para asegurar el derecho de todos a ser amparados por los tribunales, como lo indica la Constitución.

<sup>96</sup> *Ibidem*, En el Código de Procedimiento Civil vigente, de 1985, el artículo 312 utiliza las mismas expresiones “juicios civiles o mercantiles”.

<sup>97</sup> En este sentido la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que corresponde a la Corte, “conocer del recurso de casación en los juicios civiles, mercantiles, del trabajo y en cualesquiera otros en que se consagre dicho recurso por ley especial” (artículos 42, 33).

En esta materia, por supuesto, la labor de los jueces está guiada por el mandato constitucional de artículo 49: "Los Tribunales *amparán* a todo habitante de la República, *en el goce y ejercicio* de los derechos y garantías . . .", para lo cual "el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida." Por ello, en definitiva, la acción de amparo siempre se traduce o en una condena<sup>98</sup> pronunciada contra quien produjo la violación del derecho constitucional, que puede ser de dar, de hacer, o de no hacer o de deshacer, según los casos, o puede ser una decisión de restablecer directamente la situación jurídica infringida, si ello es posible con la sola decisión judicial.<sup>99</sup>

El efecto judicial de la acción de amparo, por supuesto, es el aspecto más importante de la misma, pues según los poderes atribuidos al juez, la protección en el goce y ejercicio de los derechos constitucionales será efectiva. Por ello, las amplias posibilidades judiciales que la norma del artículo 49 de la Constitución abre a los jueces de amparo, permiten señalar que éstos se encuentran, al igual que los jueces norteamericanos e ingleses,<sup>100</sup> con una amplia gama de "remedios" judiciales que pueden utilizar para hacer efectivo el amparo de los derechos fundamentales. Por tanto, y las múltiples sentencias de tribunales de instancia en materia de amparo que se han venido produciendo lo confirman, la decisión del juez puede consistir en mandamientos de dar, de hacer o de deshacer (órdenes) o en mandamientos de no hacer (prohibiciones). En cuanto a los mandamientos de dar, puede tratarse de una condena a restituir un bien, por ejemplo, cuando se ampara el derecho de propiedad, o puede consistir en la condena al pago de una suma de dinero compensatoria del valor del mismo. Por su parte, los

<sup>98</sup> La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, por ejemplo en una sentencia de 3-10-85 señaló respecto de una acción de amparo interpuesta por un trabajador a fin de que una empresa diera cumplimiento a la orden de reenganche dictada por una Comisión Tripartita Laboral así como al pago de salarios caídos, que "la acción de amparo se traduce en una condena a una obligación de hacer (reenganche) y otra de dar (pagar sumas de dinero) en contra de una empresa con participación estatal decisiva". Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 24, Editorial Jurídica Venezolana, 1985.

<sup>99</sup> Como lo ha señalado H. Rondón de Sansó, "la informalidad del amparo faculta al juez para darle el contenido que juzgue necesario. El eventual contenido del amparo puede ser: acordar un plazo para obtener una respuesta; obligar a la destrucción de una obra; prohibir la difusión o representación; impedir la realización de un acto; dispensas de un trámite". Véase en "El amparo constitucional en Venezuela, *op. cit.* (p. 38, original).

<sup>100</sup> Véase Lawson, F.H., *Remedies of English Law*, Londres, 1980, p. 175; Schwartz, B. y H.W.R. Wade, *Legal control of government*, Oxford, 1978, p. 205.

mandamientos de hacer se traducen en órdenes dadas a quien ha violado el derecho amparado, de realizar actos en sentido positivo,<sup>101</sup> necesarios para restablecer el derecho infringido. En cuanto a los mandamientos de deshacer, pueden consistir en la orden u obligación impuesta a un sujeto, cuando es posible, de destruir algo, o cancelar o deshacer una actividad realizada cuando ello es necesario para restablecer el derecho infringido. Por último, los mandamientos de no hacer, se traducen normalmente en prohibiciones<sup>102</sup> u órdenes negativas, es decir, de abstención, dadas a quien ha violado un derecho, para impedir otras violaciones o para restablecer el derecho violado.

Pero los poderes del juez de amparo van más allá, pues no sólo está facultado para dar órdenes o imponer prohibiciones a quien ha violado un derecho constitucional para ampararlo, sino que está facultado para restablecer directamente, cuando ello es posible con la sola decisión judicial, el derecho infringido, sustituyendo con su decisión cualquier actividad adicional por parte de otro sujeto de derecho o autoridad.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> Por ejemplo, equivalentes a las *mandatory injunctions* del derecho inglés. Véase Lawson, F.H., *op. cit.*, p. 198; o de los *writ of mandamus* del derecho norteamericano. Véase Jaffe, L.L., *Judicial control of Administrative Action*, Boston, 1965, p. 176.

<sup>102</sup> Por ejemplo, equivalentes a las *prohibitory orders* o *injunctions* del derecho inglés. Véase Lawson, F.H., *op. cit.*, p. 179; o a las *injunctions* del derecho norteamericano. Véase Schwartz, B., y H.W.R. Wade, *op. cit.*, p. 221; Laffe, L.L., *op. cit.*, p. 193.

<sup>103</sup> Por ejemplo, cuando el juez directamente decide la incautación de publicaciones que vulneran el derecho al honor.