

## EL DERECHO DE AMPARO EN VENEZUELA

Allan R. BREWER-CARÍAS

SUMARIO: I. *El derecho fundamental a la supremacía constitucional.* II. *El sistema mixto de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos.* III. *El derecho de amparo en Venezuela.* IV. *El objeto de la protección constitucional.* V. *La causa de la protección constitucional.* VI. *Las características de la vulneración constitucional.* VII. *La competencia de amparo. Conclusión.*

### 1. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

La idea del Estado de derecho está indisolublemente unida a la idea de la Constitución como norma fundamental y suprema, que debe prevalecer sobre toda otra norma o acto estatal. Ese fue el gran y principal aporte de la revolución norteamericana al constitucionalismo moderno, y su desarrollo progresivo ha sido el fundamento de los sistemas de justicia constitucional en el mundo contemporáneo.

Esta idea de la supremacía constitucional, es decir, de la Constitución como norma fundamental y suprema, puede decirse que fue doctrinalmente elaborada por primera vez en Norteamérica, en 1788, por Alexander Hamilton en *El Federalista*,<sup>1</sup> al referirse al papel de los jueces como intérpretes de la ley, señalando:

Una Constitución es, de hecho, y así debe ser vista por los jueces, como una ley fundamental. Por tanto, corresponde a ellos establecer su significado así como el de cualquier acto proveniente del cuerpo legislativo. Si se produce una situación irreconciliable entre los dos, por supuesto, aquél que tiene una superior validez es el que debe prevalecer; en otras palabras, la Constitución debe prevalecer sobre las leyes, así como *la intención del pueblo debe prevalecer sobre la intención de sus agentes.*

<sup>1</sup> *The Federalist* (ed. por B. F. Wright), Cambridge, Mass. 1961, pp. 491-493.

Además, Hamilton, al desarrollar el principio del poder de los jueces de anular actos legislativos contrarios a la Constitución, y argumentar que ello no significaba dar superioridad del Poder Judicial sobre el legislador, señaló que ello

lo único que suponía es *que el poder del pueblo es superior a ambos*; y que en los casos en que la voluntad del legislador, declarada en las leyes esté en *oposición con la del pueblo declarada en la Constitución*, los jueces deben estar condicionados por la última, antes que por las primeras.

Concluía Hamilton señalando que

Ningún acto legislativo, contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto, significaría afirmar que el subalterno es más importante que el principal; que el sirviente está por encima de sus patrones; *que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo*.

De estas proposiciones de Hamilton, nos interesa destacar más que el principio, suficientemente comentado, del poder de la Corte Suprema de los Estados Unidos para declarar nulas las leyes estatales y federales contrarias a la Constitución,<sup>2</sup> la idea misma de que siendo la Constitución manifestación de la voluntad del pueblo, el principal derecho constitucional que los ciudadanos pueden tener, es *el derecho a dicha supremacía*, es decir, al respeto de la propia voluntad expresada en la Constitución. Nada se ganaría con señalar que la Constitución, como manifestación de la voluntad del pueblo, debe prevalecer sobre la de los órganos del Estado, si no existiere el derecho de los integrantes del pueblo de exigir el respeto de esa Constitución.

El constitucionalismo moderno, por tanto, en nuestro criterio, está montado no sólo en el principio de la supremacía constitucional, sino en que como secuela del mismo, existe *un derecho del ciudadano a esa supremacía*, que se concreta, conforme al principio de la separación de poderes, en *un derecho fundamental a la tutela judicial de la supremacía constitucional*.

<sup>2</sup> Véanse los célebres casos *Vanhorne's Lessee v. Dorrance* 1795; y *Marbury v. Madison*, 1803.

En esta forma, el desarrollo de la justicia constitucional en sus dos vertientes, como protección de la parte orgánica de la Constitución, o como protección de su parte dogmática, es decir, de los derechos y libertades constitucionales, en definitiva no es más que la manifestación de la garantía constitucional del derecho fundamental del ciudadano al respeto de la supremacía constitucional, es decir, a la tutela judicial efectiva de dicha supremacía.

Este derecho fundamental, así, se concreta tanto en un derecho al control judicial de la constitucionalidad de los actos estatales, sea mediante sistemas de justicia constitucional concentrados o difusos, y en un derecho al amparo judicial de los demás derechos fundamentales de las personas, sea mediante acciones o recursos de amparo u otros medios judiciales de protección inmediata de los mismos. La consecuencia de este derecho fundamental, sin duda, implica el poder atribuido a los jueces de asegurar la supremacía constitucional, sea declarando la nulidad de los actos contrarios a la Constitución, sea restableciendo los derechos fundamentales vulnerados por acciones ilegítimas, tanto de los órganos del Estado como de los particulares.

Tratándose de un derecho fundamental de las personas el de asegurar la supremacía constitucional mediante la tutela judicial de la misma, es evidente que sólo la Constitución podría limitar dicho derecho, es decir, sería incompatible con la idea del derecho fundamental a la supremacía constitucional que postulamos, cualquier limitación legal a la misma, sea manifestada en actos estatales excluidos de control judicial de constitucionalidad, sea en derechos constitucionales cuya violación no fuera amparable en forma inmediata.

La supremacía constitucional es una noción absoluta, que no admite excepciones, por lo que el derecho constitucional a su aseguramiento tampoco puede admitir excepciones, salvo por supuesto, lo que establezca la propia Constitución.

En tal sentido, en el sistema constitucional venezolano, la justicia constitucional se ha estructurado en dos vertientes: por una parte, en un sistema mixto de control de la constitucionalidad de las leyes; y por la otra en el amparo judicial de los derechos fundamentales. En ambos casos, se trata de garantías adjetivas al derecho fundamental del ciudadano a la supremacía constitucional.

## II. EL SISTEMA MIXTO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y DEMÁS ACTOS NORMATIVOS

La Constitución venezolana establece en forma explícita, en su artículo 215, la competencia de la *Corte Suprema de Justicia* para declarar la nulidad *erga omnes* por inconstitucionalidad, de las leyes y demás actos de los cuerpos deliberantes de carácter nacional, estatal o municipal, así como de los reglamentos y actos de gobierno, dictados por el Ejecutivo Nacional. Es decir, la Constitución prevé un control judicial concentrado de la constitucionalidad de todos los actos estatales, con exclusión de los actos judiciales y de los actos administrativos respecto de los cuales prevé medios específicos de control de legalidad y constitucionalidad (recurso de casación, apelaciones y jurisdicción contencioso-administrativa).

De acuerdo con la Constitución, por tanto, existe un control concentrado de la constitucionalidad que se ejerce mediante acción popular, reservado en el nivel nacional, a los actos estatales de rango legal (leyes, actos parlamentarios sin forma de ley y actos de gobierno) y a los reglamentos dictados por el Ejecutivo Nacional, exclusivamente; en el nivel estatal a las leyes emanadas de las asambleas legislativas; y en el nivel municipal, a las ordenanzas municipales. Este control de la constitucionalidad de los actos estatales permite a la Corte Suprema de Justicia en corte plena, declarar su nulidad cuando sean violatorios de la Constitución. Se trata, por tanto, como hemos dicho, de un control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y otros actos estatales, atribuido a la Corte Suprema de Justicia.

Pero además, el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil permite a todos los tribunales de la República al decidir un caso concreto, declarar la inaplicabilidad de las leyes y demás actos estatales normativos, cuando estimen que son inconstitucionales, dándole por tanto, preferencia a las normas constitucionales. Se trata, sin duda, de la base legal de un control difuso de la constitucionalidad.

Adicionalmente, el artículo 3o. de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece que “también procede la acción de amparo, cuando la violación o amenaza de violación (de los derechos fundamentales) deriven de una norma que colida con la Constitución”, en cuyo caso “la providencia

judicial que resuelva la acción interpuesta deberá apreciar la inaplicación de la norma impugnada”.

Por tanto, el sistema venezolano de control de la constitucionalidad de las leyes y otros actos estatales, puede decirse que es uno de los más amplios conocidos en el mundo actual si se lo compara con los que muestra el derecho comparado, pues mezcla el llamado control difuso de la constitucionalidad de las leyes con el control concentrado de la constitucionalidad de las mismas.<sup>3</sup>

En efecto, cuando se habla de control difuso de la constitucionalidad, se quiere significar, que la facultad de control no se concentra en un solo órgano judicial, sino que, por el contrario, corresponde, en general, a todos los órganos judiciales de un determinado país, que poseen el poder-deber de desaplicar las leyes inconstitucionales en los casos concretos sometidos a su conocimiento; en cambio, en el denominado método de control concentrado, el control de la constitucionalidad se centraliza en un solo órgano judicial, que tiene el monopolio de la nulidad de las leyes inconstitucionales.<sup>4</sup> Confrontados estos dos métodos con los sistemas que muestra el derecho comparado, se ha identificado como arquetipo del denominado control difuso de la constitucionalidad de las leyes, al sistema norteamericano, y, en cambio, como arquetipo del denominado control concentrado, particularmente en Europa durante las últimas décadas, al sistema austriaco.<sup>5</sup>

El sistema de control difuso, que permite a todos los tribunales conocer de la inconstitucionalidad de las leyes, y decidir su inaplicabilidad al caso concreto, en el ámbito de América Latina y siguiendo el arquetipo norteamericano, existe, por ejemplo, en Brasil, Guatemala, Uruguay, México, Argentina, Colombia y Venezuela.<sup>6</sup> Sin embargo, en cada caso, con modalidades específicas que hacen diferir los sistemas de un país a otro. Por ejemplo, en

<sup>3</sup> De acuerdo a la terminología acuñada por Calamandrei, Piero, *La illegittimità costituzionale delle leggi*, Padova, 1950, p. 5 y difundida por Cappelletti, Mauro, *Judicial Review in the Contemporary World*, Indianápolis, 1971.

<sup>4</sup> Véase, Cappelletti, Mauro, “El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XVI, núm. 65, 1966, pp. 28-33.

<sup>5</sup> *Idem*, p. 29.

<sup>6</sup> *Cfr.*, Fix-Zamudio, Héctor, “Protección procesal de los derechos humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núms. 13-14, enero-agosto de 1972, p. 78.

Argentina, donde el control difuso se ha mantenido lo más apegado al sistema norteamericano, a pesar de que todos los tribunales tienen la facultad de desaplicar una ley al caso concreto, siempre es posible llevar el conocimiento del asunto a la Corte Suprema de Justicia, en última instancia, mediante el ejercicio del recurso extraordinario de inconstitucionalidad.<sup>7</sup> En cambio, en sistemas como el de Venezuela y Colombia, el control difuso de la constitucionalidad no es el único existente, sino que se combina con el control concentrado que ejerce la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, en todos los casos de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, mediante el cual el juez declara inaplicable una ley al caso concreto, la decisión del juez tiene carácter incidental y efectos *inter partes*, considerándose a la ley, como si nunca hubiera existido o producido efectos en el caso concreto.

Por otra parte, el sistema de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes implica siempre la atribución a un solo órgano jurisdiccional, el Tribunal Supremo o una Corte Constitucional, del monopolio de la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes. A diferencia del arquetipo austriaco o modelo europeo en América Latina se pueden distinguir diversas modalidades de este control concentrado. Por ejemplo, en El Salvador y Panamá<sup>8</sup> se prevé el recurso de inconstitucionalidad como acción popular que se ejerce por ante la respectiva Corte Suprema de Justicia, y que corresponde a cualquier ciudadano (interesado) sin una legitimación específica. Por otra parte, se destaca el sistema establecido en Guatemala a partir de 1965, cuya Constitución previó un recurso de inconstitucionalidad directo ante un tribunal especial, la Corte de Constitucionalidad, pero para cuya interposición se requiere de una legitimación específica,<sup>9</sup> y cuya decisión tiene efectos *erga omnes* y *pro futuro*. Asimismo, se destacan los sistemas de Chile y Ecuador donde se puede distinguir un sistema concentrado paralelo de control de la constitucionalidad, atribuido a la Corte Suprema de Justicia por vía incidental, y al Tribunal Constitucional o de garantías constitucionales, por vía directa.

<sup>7</sup> Véase, Ghigliani, Alejandro E., *Del control jurisdiccional de la constitucionalidad*, Buenos Aires, 1952, p. 76; Vanossi, Jorge Reinaldo, *Aspectos del recurso extraordinario de inconstitucionalidad*, Buenos Aires, 1966.

<sup>8</sup> *Cfr.*, Fix-Zamudio, Héctor, "Protección procesal...", *loc. cit.*, p. 89.

<sup>9</sup> Véase *idem*, pp. 89 y 90.

Ahora bien, en Venezuela, al igual que en Colombia, al contrario de los sistemas que normalmente se aprecian en el derecho comparado, el control de la constitucionalidad de las leyes no puede identificarse en particular con alguno de esos dos métodos o sistemas, sino que, realmente, está conformado por la mezcla de ambos,<sup>10</sup> configurándose entonces como un sistema híbrido y de una amplitud no comparable con otros sistemas de los fundamentales que muestra el derecho comparado.

Este sistema mixto de control de la constitucionalidad tiene su fundamento en el principio básico de nuestro constitucionalismo, del carácter de norma suprema de la Constitución, la cual no sólo tiene por objeto regular orgánicamente el funcionamiento de los órganos estatales sino establecer los derechos fundamentales de los ciudadanos. Este principio de la supremacía constitucional y de la Constitución como norma suprema de derecho positivo directamente aplicable a los individuos, tiene sus raíces en la primera Constitución de Venezuela de 1811, la cual puede considerarse no sólo la primera en la historia constitucional de América Latina, sino la cuarta de las Constituciones escritas en la historia constitucional del mundo moderno.<sup>11</sup> Este principio de la supremacía constitucional es el que ha conducido, inevitablemente, al desarrollo de nuestro sistema mixto de justicia constitucional establecido hace más de cien años.<sup>12</sup> Tal como lo ha explicado la Corte Suprema de Justicia en su decisión del 15 de marzo de 1962 cuando decidió la acción popular intentada contra la Ley aprobatoria del Tratado de Extradición suscrito con los Estados Unidos de América:

<sup>10</sup> Sobre el tema véanse nuestros trabajos: Brewer-Carías, Allan R., *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas, 1977; "Algunas consideraciones sobre el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales en el derecho venezolano", *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 76, 1975, pp. 419-446.

<sup>11</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, pp. 181-205.

<sup>12</sup> Véanse los comentarios en relación al sistema mixto de justicia constitucional en Venezuela como consecuencia del principio de supremacía constitucional en Fec, R., *Estudios sobre el Código de Procedimiento Civil venezolano*, Caracas, 1904, tomo I, pp. 26-35; Marcano Rodríguez, R., *Apuntaciones analíticas sobre las materias fundamentales y generales del Código de Procedimiento Civil venezolano*, Caracas, tomo I, pp. 36-38; Borjas, A., *Comentarios al Código de Procedimiento Civil*, Caracas, tomo I, pp. 33-35.

La existencia del control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos del Poder Público por parte del más Alto Tribunal de la República, ha sido tradicional en Venezuela, y es indispensable en todo régimen que pretenda subsistir como Estado de Derecho. Porque lo inconstitucional es siempre antijurídico y contrario al principio que ordena al Poder Público, en todas sus ramas, sujetarse a las normas constitucionales y legales que definen sus atribuciones. Lo inconstitucional es un atropello al derecho de los ciudadanos y al orden jurídico en general, que tiene su garantía suprema en la Ley Fundamental del Estado. En los países libremente regidos, toda actividad individual o gubernativa ha de mantenerse necesariamente circunscrita a los límites que le señala la Carta Fundamental, cuyas prescripciones como expresión solemne de la voluntad popular en la esfera del Derecho Público, son normas de ineludible observancia para gobernantes y gobernados desde el más humilde de los ciudadanos hasta los más altos Poderes del Estado. De los principios consignados en la Constitución, de las normas por ella trazadas, así en su parte dogmática como en su parte orgánica, deben ser simple desarrollo las leyes y disposiciones que con posterioridad a la misma se dicten; y tan inconstitucionales, y por consiguiente, abusivas serían éstas si de tal misión excedieran, como inconstitucionales y también abusivos lo serían cualquiera otros actos de los Poderes Públicos que abiertamente contravienen lo estatuido en la Ley Fundamental.<sup>13</sup>

Como consecuencia entonces de este principio de la supremacía constitucional, el sistema venezolano de justicia constitucional se ha venido desarrollando como un sistema mixto de control judicial de la constitucionalidad, a la vez difuso y concentrado.

Por una parte, como dijimos, el Código de Procedimiento Civil autoriza expresamente a todos los jueces a aplicar preferentemente la Constitución en los casos concretos que decidan, cuando la ley vigente, cuya aplicación se les pida, colidiere con alguna disposición constitucional.<sup>14</sup> Esta norma recogida por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en el Código de Procedimiento Civil de 1897,<sup>15</sup> consagra claramente el denominado control difuso

<sup>13</sup> Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Corte Pleno (CSJ-CP), de 15 de marzo de 1962, *Gaceta Oficial*, Caracas, núm. 760 extra de 22 de marzo de 1962, pp. 3-7.

<sup>14</sup> Artículo 20, Código de Procedimiento Civil de 1985.

<sup>15</sup> Artículo 10 de los Códigos de Procedimiento Civil de 1897 y 1904; y artículo 7 del Código de 1916. El único cambio en la redacción de la norma se introdujo de 1985, cuando se sustituyó la palabra "tribunales" por "jueces".



de la constitucionalidad de las leyes, que permite a cualquier juez, desaplicar una ley que estime inconstitucional, aplicando preferentemente la Constitución, en un proceso cuyo conocimiento le corresponda.<sup>16</sup>

Se trata, en todo caso, de un control difuso incidental, como el que existe en otros países. Sin embargo, a este control difuso incidental, debe agregarse un control difuso pero principal, configurado por el amparo contra leyes y normas, previsto en el artículo 30. de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y que permite al juez desaplicarlas cuando violen derechos y garantías constitucionales.

Pero además, como se dijo, la Constitución siguiendo una tradición que se remonta a 1858 atribuye expresamente a la Corte Suprema de Justicia competencia para declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales, de las leyes estatales y de las ordenanzas municipales, y de los actos de gobierno y reglamentos que coliden con la Constitución,<sup>17</sup> consagrándose un control concentrado reservado a la Corte Suprema de Justicia en corte plena<sup>18</sup> y que tiene por objeto no ya desaplicar la ley en un proceso concreto, sino declarar la nulidad por inconstitucionalidad de las leyes con efectos *erga omnes*, cuando ello se ha solicitado por vía de acción popular.

En torno al carácter mixto del sistema venezolano, la propia Corte Suprema de Justicia ha insistido sobre el ámbito del control de la constitucionalidad de las leyes al señalar que está encomendado:

no tan sólo al Supremo Tribunal de la República, sino a los jueces en general, cualquiera sea su grado y por ínfima que fuere su categoría. Basta que el funcionario forme parte de la rama judicial para ser custodio de la Constitución y aplicar, en consecuencia, las normas de ésta prevalecientemente a las leyes ordinarias [...] Empero, la aplicación de la norma fundamental por parte de los jueces de grado, sólo surte efecto en el caso concreto debatido, y no alcanza, por lo mismo, sino a las partes interesadas en el conflicto; en tanto, que cuando se trata de la ilegitimidad constitucional de las leyes pronun-

<sup>16</sup> Cfr., Andueza, José Guillermo, *La jurisdicción constitucional en el derecho venezolano*, Caracas, 1955, pp. 37-38. Cfr., Sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal (CFC-SF) de 18 de mayo de 1949, *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1946*, pp. 226 y ss.

<sup>17</sup> Artículo 215, ordinales 3º, 4º y 6º.

<sup>18</sup> Artículo 216.

ciadas por el Supremo Tribunal en ejercicio de su función soberana, como intérprete de la Constitución y en respuesta a la acción pertinente, los efectos de la decisión se extienden *erga omnes* y cobran fuerza de ley. En el primer caso, el control es incidental y especial; y en el segundo, principal y general; y cuando éste ocurre, vale decir, cuando el recurso es autónomo, éste es formal o material, según que la nulidad verse sobre una irregularidad concerniente al proceso elaborativo de la ley, o bien que no obstante haberse legislado regularmente en el aspecto formalista, el contenido intrínseco de la norma adolezca de vicios sustanciales.<sup>19</sup>

En consecuencia, el sistema venezolano de justicia constitucional es un sistema mixto, en el cual el control difuso de la constitucionalidad de las leyes funciona paralelamente al control concentrado de la constitucionalidad atribuido a la Corte Suprema de Justicia.

Debe destacarse, además, que en algunos sistemas de control de la constitucionalidad y particularmente en el de Portugal, se ha establecido el denominado control de la inconstitucionalidad de la actuación de los órganos que ejercen los poderes públicos, por omisión en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. En esos casos, particularmente cuando el legislador no ha cumplido con los requerimientos constitucionales en cuanto a emisión de legislación, se atribuye al Tribunal o Corte Constitucional, el poder de verificar esta omisión y constatar la existencia de la inconstitucionalidad por omisión, en cuyo caso, debe comunicar su decisión al Parlamento.

En Venezuela puede decirse que la legislación sobre amparo a los derechos fundamentales ha abierto la vía para un control de la inconstitucionalidad por omisión, al establecerse, en el artículo 2o. de la Ley Orgánica, lo siguiente: “La acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u *omisión* provenientes de los órganos del poder público nacional, estatal o municipal”.

En esta forma, se establece que en caso de omisión proveniente de los órganos del poder público nacional (cámaras legislativas, tribunales, presidente de la República, ministros y demás funcionarios de la administración), estatal (asambleas legislativas y gobernaciones) o municipal (concejos municipales y sus órganos

<sup>19</sup> Véase sentencia de la Corte Federal 19 de junio de 1953, *Gaceta Forense*, Caracas, núm. 1, 1953, pp. 77-78.

administrativos) que violen o amenacen violar los derechos y garantías constitucionales, procede el ejercicio de la acción de amparo antes comentada.

Esta posibilidad, por supuesto, abre una riquísima vía de control de la inconstitucionalidad por omisión cuando ella viole o amenace violar los derechos fundamentales, por medio de la acción de amparo, lo cual sin duda podría proceder frente a las omisiones del legislador.

Un caso a nivel local podría ilustrar la situación: si una ordenanza de zonificación local afecta una propiedad, a los fines expropiatorios, por ejemplo, para el desarrollo de una vialidad, en caso de que la misma no vaya a construirse el Concejo Municipal está obligado a modificar el plan de zonificación y desafectar la propiedad. En caso de no hacerlo, es decir, de omisión, el propietario podría intentar una acción de amparo para que el juez ordene a la municipalidad modificar el plano de zonificación.

En esta forma, por violación de los derechos fundamentales y por la vía del amparo, puede desarrollarse el control de la inconstitucionalidad de los órganos estatales, por omisión.

### III. EL DERECHO DE AMPARO EN VENEZUELA

#### 1. *El derecho fundamental al amparo de los derechos fundamentales*

Como lo advirtió en 1970 Héctor Fix-Zamudio, la Constitución venezolana 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 en la avanzada carta fundamental de 1961”.<sup>20</sup>

En efecto, el gran aporte del texto constitucional en relación a la protección de los derechos fundamentales ha sido la consagración del amparo como un derecho fundamental más, y no sólo como una garantía adjetiva del resto de los derechos constitucio-

<sup>20</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.

nales. Es decir, la Constitución de Venezuela no consagró solamente una “acción de amparo” para proteger los derechos constitucionales, sino que lo que previó fue “un derecho fundamental al amparo” con la consecuente obligación de todos los tribunales de amparar a los habitantes de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías consagrados en la Constitución, o que sin estar enumerados en el texto, sean inherentes a la persona humana.

La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en vigencia a partir del 22 de enero de 1988 <sup>21</sup> al regular y consagrar la acción de amparo, ha reconocido expresamente que el ejercicio del derecho de amparo no se agota ni se contrae exclusivamente a dicho medio procesal, sino que puede ejercerse también a través de otras acciones o recursos establecidos en el ordenamiento jurídico. Quedó así, definitivamente resuelta la discusión doctrinal sobre si el amparo que consagra la Constitución es en sí mismo un derecho fundamental o si sólo es una garantía adjetiva de los derechos fundamentales.

La ley opta por la primera posición, pues si bien regula la acción de amparo como un medio adjetivo de protección de los derechos fundamentales, sin embargo establece expresamente que el derecho de amparo de dichos derechos puede ejercerse, también, mediante otras vías procesales consagradas en el ordenamiento jurídico. Así, en el artículo 3 se establece la posibilidad de ejercer la acción de amparo contra leyes junto con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes ante la Corte Suprema de Justicia; en el artículo 5 se establece expresamente que la pretensión de amparo contra actos administrativos y contra las conductas omisivas de la administración puede ejercerse conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación; y el artículo 6, ordinal 5º, al establecer las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, reconoce implícitamente que se puede formular la pretensión de amparo mediante otras “vías jurídicas ordinarias” o “medios judiciales preexistentes”, en los cuales puede “alegarse la violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucional”.

<sup>21</sup> Véase en *Gaceta Oficial*, Caracas, núm. 33, 891 de 22 de enero de 1988.

Por tanto, como lo señaló el Informe de la Comisión de Política Interior del Senado de fecha 9 de diciembre de 1987, al estudiar el proyecto,

el artículo 49 de la Constitución, más que un medio adjetivo procesal, consagra un derecho fundamental, el derecho a ser amparado. De manera que la Constitución no consagra una acción de amparo o un medio adjetivo, sino un derecho fundamental, el derecho a ser amparado [...] tan fundamental como aquellos que van a ser objeto de amparo. Y ese derecho puede materializarse, sin duda, a través del ejercicio de múltiples acciones y recursos.

Sin embargo, estimó la misma Comisión que también “era necesario desarrollar el mandato constitucional en una Ley que consagre que la acción de amparo puede ser ejercida por todo habitante del país y ser resuelta de manera sumaria, breve y efectiva para evitar lesiones o daños y restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida”,<sup>22</sup> para lo cual precisamente, se sancionó la Ley Orgánica de Amparo.

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

En esta forma, 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 establecidas en el mundo contemporáneo, tanto en Europa, como en América Latina.<sup>23</sup>

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

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>22</sup> Véase el “Informe que presenta la Comisión Permanente de Política Interior del Senado referente al Proyecto de Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales”, de 9 de diciembre de 1987, considerado en la sesión del Senado de 14 de diciembre de 1987.

<sup>23</sup> Véase en general Fix-Zamudio, Héctor, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, 1982, 366 pp.

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>24</sup> y así, en efecto, la disposición transitoria quinta de la Constitución, estableció las normas conforme a las cuales debía 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 con 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>25</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 con lo que la ley establece, la protección y el aseguramiento del goce y ejercicio de todos los derechos y garantías que

<sup>24</sup> Véase la “Exposición de motivos del proyecto de Constitución”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, Caracas, núm. 21, pp. 371-420; en particular las pp. 380-381.

<sup>25</sup> *Idem*, p. 381. El derecho de amparo (artículo 49) es entonces diferente al más amplio derecho de acceder a la justicia regulado específicamente en el artículo 68 de la Constitución, con el cual nunca lo hemos confundido, como impropriamente lo afirma Linares Benzo, Gustavo J., “El proceso de amparo en Venezuela”, *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, Venezuela, núm. 2, 1987, pp. 36-37.

la Constitución consagra o que sean inherentes a la persona humana, frente a cualquier perturbación, provenga ésta de entes públicos o de particulares, 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” o “derecho a ser amparado”, como derecho fundamental que se puede materializar y de hecho se materializa, a través de diversas acciones y recursos judiciales, incluso a través de una “acción autónoma de amparo” que ahora regula la Ley Orgánica, y que ya había venido delineando la jurisprudencia.

El artículo 49 de la Constitución, por tanto, no establece una particular “garantía” constitucional de orden procesal 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>26</sup> y, en definitiva, su no consideración como una sola acción o recurso, sino como un derecho, es lo que justificó el cambio de criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia en 1983 de su tesis sustentada en 1970, 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 hubiera consagrado “una acción o recurso” de amparo, el artículo 50 del texto constitucional le hubiera sido inaplicable,<sup>27</sup> en cambio, si el artículo 49 de la Constitución consagraba un derecho fundamental, como en efecto sucede, se aplicaba 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>28</sup> Este es el criterio

<sup>26</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., “El derecho de amparo y la acción de amparo”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 22, 1985, pp. 51 y ss.

<sup>27</sup> Como lo sostenía la Procuraduría General de la República en 1970: “el amparo, mas 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 aun antes de promulgada la ley reglamentaria respectiva”. Véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1970*, Caracas, 1971, p. 35.

<sup>28</sup> Este criterio de amparo como un derecho lo destacó en 1970, Jesús Ramón Quintero, cuando al comentar una decisión de la Corte Superior Cuarta en lo

que ha sido el dominante en la jurisprudencia y en nuestra opinión el más importante elemento diferenciador de la institución de amparo en Venezuela, que estimamos, además, ha sido recogido en la nueva ley.

En efecto, en su artículo 1 la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece lo siguiente:

Toda persona natural habitante de la República o persona jurídica domiciliada en ésta, podrá solicitar ante los tribunales el amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución, para el goce y el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos derechos fundamentales de la persona humana que no figuren expresamente en la Constitución, con el propósito de que se restablezca inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella.

La garantía de la libertad personal que regula el *habeas corpus* constitucional, se regirá por esta ley.

Se consagra, sin duda, aquí, el derecho a ser amparado, el cual si bien puede ejercerse mediante la acción autónoma de amparo que regula la ley, no se reduce a ella.

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

En efecto, la consideración del amparo constitucional como derecho fundamental a un medio de protección judicial trae como consecuencia, ante todo, se insiste, en que el amparo no es, preci-

Penal en torno 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, de 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 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 aun 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”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, núm. 9, 1969-1970, pp. 161-162. 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 pp. 180 a 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.



samente, ni una “acción” ni un “recurso”, pues la Constitución no identifica el “derecho de amparo” con ninguna vía o medio judicial concreto, a pesar del que se regula en la Ley Orgánica. Por tanto, tal como está concebido tanto en la Constitución como en el artículo 1 de la Ley Orgánica, el amparo puede materializarse en un recurso, en sentido estricto, de revisión de decisiones administrativas o judiciales, o puede configurarse como un proceso o “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 del objeto de la protección y de la regulación legal.

Pero además, tal como lo concibe tanto el artículo 49 de la Constitución como el artículo 1 de la Ley Orgánica, 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 el amparo, tal como está en el texto constitucional, no queda reducido a una acción única y 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 diversos sistemas judiciales de amparo de los derechos y garantías constitucionales, sea a través de acciones o recursos judiciales tradicionales o mediante la vía general de acción de amparo regulada en la Ley Orgánica.

Por tanto, puede haber y 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 esas vías judiciales ya previstas sustituyan el derecho de amparo (o lo desmejoren), sino que sirven como medios judiciales de amparo.

Es el sentido, en definitiva, de la previsión del artículo 25,1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1977, que dispone en materia de protección judicial, que:

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 personas que actúan en ejercicio de sus funciones.<sup>29</sup>

Ahora bien, a pesar de la 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, como lo había delineado la jurisprudencia, resultaba indispensable regular en la nueva Ley Orgánica, una “acción de amparo”, que procede sólo si el interesado no ha optado por recurrir a otros medios judiciales de protección y amparo de los derechos y garantías constitucionales legalmente previstos (artículo 6, ordinal 5º) o cuando frente a actos administrativos o carencias de la administración, los previstos formalmente en las leyes no sean suficientemente acordes con la protección jurisdiccional, es decir, no constituyan un medio breve, sumario y efectivo, acorde con la protección constitucional (artículo 5).

Por ello, el numeral 5º del artículo 6 de la Ley Orgánica establece dentro de las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, los casos en los cuales “el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes”, en cuyo caso al alegarse la violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucionales, el juez debe acogerse al procedimiento y a los lapsos previstos en la Ley Orgánica para la protección inmediata y ordenar la suspensión de los efectos del acto cuestionado.

Asimismo, y en particular, tratándose del derecho de amparo frente a actos administrativos o conductas omisivas de la administración, conforme al artículo 5 de la ley, la acción autónoma de amparo no procede “cuando exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional” y éste es el que se regula precisamente en el mismo artículo 5 de la ley, al es-

<sup>29</sup> Véase la ley aprobatoria en *Gaceta Oficial*, Caracas, núm. 31, 256 de 14 de junio de 1977.

tablecer que el recurso contencioso administrativo de anulación es un medio breve, sumario y eficaz, y plantear que conjuntamente con el mismo puede formularse la pretensión de amparo, en cuyo caso, no sólo no es necesario agotar la vía administrativa, sino que el recurso puede intentarse en cualquier tiempo, pudiendo, además, el juez suspender los efectos del acto administrativo recurrido como garantía del derecho constitucional violado, mientras dure el juicio de nulidad, conforme al procedimiento establecido en la propia Ley Orgánica (artículos 5 y 6, ordinal 5º).

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 regula la Ley Orgánica, ésta procede en todo caso, salvo cuando se haya optado por otro medio de protección o de amparo previsto en el ordenamiento jurídico. En materia de amparo contra actos administrativos, la acción autónoma de amparo sólo procede cuando la vía contencioso-administrativa no era un medio efectivo acorde con la protección constitucional.

#### 4. *Diferenciación del derecho de amparo en Venezuela de los medios judiciales de amparo en el derecho comparado*

Esto nos conduce, por supuesto, a plantear de inmediato la diferencia que existe entre el derecho de amparo previsto en la Constitución e, incluso, la acción de amparo regulada en la Ley Orgánica con otros medios judiciales de amparo que nos muestra el derecho comparado.

En primer lugar, con el “juicio de amparo” mexicano, en el cual, en realidad se mezclan bajo una misma denominación, cinco acciones o recursos judiciales que en nuestro sistema judicial son absolutamente diferenciados. 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*, ahora regulado en la Ley Orgánica; 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, y que en

la Ley Orgánica ahora se amplía con una novedosa institución de amparo autónomo contra leyes; en tercer lugar, en México se engloba dentro de la acción el llamado “amparo casación”, que, en realidad, se identifica con nuestro recurso de casación a través del cual la Ley Orgánica permite formular la pretensión de amparo, aparte de la acción autónoma de amparo contra sentencias judiciales; 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, que conforme a la Ley Orgánica puede también ser una vía de amparo contra los actos administrativos; y en quinto lugar, también se engloba dentro del amparo mexicano, el llamado “amparo agrario”, que en nuestro país se había regulado en forma incompleta y deficiente al preverse sólo como una medida de amparo de carácter administrativo, y que conforme a la Ley Orgánica ahora se puede también configurar como un amparo judicial mediante la acción autónoma que regula.<sup>30</sup>

En Venezuela debe señalarse que el derecho de amparo que prevé el artículo 49 de la Constitución, y que regula la nueva Ley Orgánica, 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 ha perfeccionado 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 constitucionales, en virtud de la nulidad absoluta que ello implica, se ha previsto en la Ley Orgánica la potestad de la Corte Suprema de suspender los efectos de la ley impugnada res-

<sup>30</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Algunos aspectos comparativos...”, *loc. cit.*, pp. 334-350.

pecto del caso concreto mientras se decide el recurso ( artículo 3 ); 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 constitucional; y en el recurso contencioso administrativo, cuando el motivo del mismo sea la violación de un derecho constitucional por el acto recurrido, se ha eliminado la exigencia de agotamiento de la vía administrativa y del lapso de caducidad, dada la nulidad absoluta alegada, y se permite 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 ( artículos 5 y 6, ordinal 5º ).

Se distingue también el derecho de amparo en Venezuela, manifestado adjetivamente en los diversos medios judiciales de amparo mencionados, de otras instituciones similares.

En efecto, el amparo en Venezuela 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 asimila 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 en 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 como 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>31</sup> Esto sucede, por ejemplo, en España, donde la acción de amparo sólo está reservada para la protección de un grupo limitado de derechos constitucionales, equivalentes a lo que nuestra Constitución califica como “derechos individuales”.<sup>32</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 supuesto, 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* sea parte del derecho de amparo o, si se quiere, una manifestación del derecho de amparo. En nuestro país, esto resultaba claro de la regulación que traía la disposición transitoria quinta de la Constitución donde se afirmaba 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 establecían, 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 afirmaba otra cosa que el derecho de amparo previsto en el artículo 49, también estaba destinado a amparar la libertad personal y que sólo, transitoriamente, se establecía un procedimiento específico en esta disposición, pero sin que en Venezuela realmente se configurase un derecho de *habeas corpus* distinto al derecho general de amparo, regulado en el artículo 49 de la Constitución.

Esto ha sido confirmado ahora expresamente en la Ley Orgánica al establecer en su artículo 1º que “La garantía de la libertad personal que regula el *habeas corpus* constitucional, se regirá por esta ley”; y al destinar a ello los artículos 38 a 47 de la misma.

<sup>31</sup> Brewer-Carías, Allan R., *Garantías constitucionales de los derechos del hombre*, Caracas, 1976, pp. 69 y ss.

<sup>32</sup> Artículo 53, ordinal 2º, Constitución española de 1978.

### 5. La “acción de amparo” como vía judicial autónoma

Pero además, hemos dicho, el derecho de amparo conforme a la nueva Ley Orgánica permite lograr la adecuada protección de los derechos y garantías constitucionales, a través de una “acción de amparo” autónoma, la cual, por supuesto, aparece en el ordenamiento como absolutamente diferenciada de la acción o recurso de inconstitucionalidad de las leyes, del recurso de casación y de las acciones contencioso-administrativas. En este caso, la acción de amparo se nos presenta como una acción 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, y ahora regulado en detalle en la Ley Orgánica.

Ahora bien, una de las características de esta acción judicial autónoma 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 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>33</sup> En España, el recurso de amparo que se 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 a la vía judicial contencioso-administrativa. Por eso, en España, el recurso de amparo se configura

<sup>33</sup> Schalaich, R., “Procedures et techniques de protection des droits fondamentaux. Tribunal Constitutionnel Fédéral Allemand”, en L. Favoreu (ed.), *Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux*, París, 1982, pp. 105-164.

como un recurso revisor de sentencias de los tribunales contencioso-administrativos.<sup>34</sup>

En el caso venezolano, en cambio, la acción autónoma de amparo *no exige el agotamiento previo de las vías judiciales* ni se configura, por tanto, como un recurso extraordinario contra sentencias judiciales. Se trata, sí, de una acción judicial autónoma que sólo procede cuando no se opte por 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 (artículo 6, ordinal 5º) o en materia de amparo contra actos administrativos o conductas omisivas de la administración, cuando la vía contencioso-administrativa no sea un medio efectivo de protección constitucional.<sup>35</sup> En estos casos, no es que la acción de amparo requiera el agotamiento previo del recurso contencioso administrativo de anulación, cuando la violación del derecho constitucional la produzca un acto administrativo, sino que el recurso contencioso administrativo puede ser en sí mismo el medio de amparo. Por ello, 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 procede (artículo 5).

Por otra parte, debe señalarse que el derecho de amparo, de acuerdo a la Constitución y la Ley Orgánica, se puede ejercer ante “los tribunales” en conformidad con la ley, por lo que de acuerdo a la organización del sistema judicial y procesal, no existe una

<sup>34</sup> Véase García Ruiz, J. L., *Recurso de amparo en el derecho español*, Madrid, 1980; Castedo Álvarez, F., “El recurso de amparo constitucional”, en Instituto de Estudios Fiscales, *El Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981, tomo I, pp. 179-208.

<sup>35</sup> Este carácter subsidiario que le habíamos atribuido a la acción autónoma de amparo en materia de amparo contra actos administrativos y que la jurisprudencia había confirmado, no significa, como lo señaló 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 en “El amparo constitucional en Venezuela”. *Revista de Derecho Público*, núm. 25, EJV, Caracas, 1986, p. 56). Al contrario, como ya lo habíamos explicado (véase Allan R. Brewer-Carías, “El derecho de amparo y la acción de amparo”, *Revista de Derecho Público*, núm. 22, EJV, Caracas, 1985, pp. 53-54) la subsidiaridad de la acción autónoma de amparo contra actos administrativos deriva de que procede cuando el “recurso contencioso administrativo de anulación y amparo” no sea un medio efectivo de protección. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, *Estado de derecho y control judicial*, cit., pp. 628 y ss. Cfr., Gustavo J. Linares Benzo, *loc. cit.*, pp. 61 y ss.



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, por lo que el ordenamiento 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 amparo europeos, particularmente del recurso de amparo en Alemania y en España, donde dicho recurso 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>36</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, sea mediante las acciones o recursos preexistentes que pueden servir de amparo siempre que se prevea un procedimiento breve y sumario, con poderes para el juez para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas infringidas; sea mediante la acción autónoma de amparo prevista en la Ley Orgánica.

#### IV. EL OBJETO DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

Pero sea a través de vías judiciales preexistentes o mediante la acción autónoma de amparo, el derecho de amparo en la Constitución y en la Ley Orgánica 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

<sup>36</sup> Fix-Zamudio, Héctor, "El derecho de amparo en México y en España. Su influencia recíproca", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 7, 1979, pp. 254-253.

como una garantía fundamental de todos los derechos humanos y de los derechos fundamentales.

### 1. *Un derecho de todos*

Por ello, el derecho de amparo corresponde a *todos* para 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 la interpretó la jurisprudencia ni el legislador como referida sólo a las personas naturales, sino que también se refiere, por supuesto, a todas 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. Lo único que exige la Ley Orgánica para el logro de la protección en estos casos es que las personas morales estén domiciliadas en el país (artículo 2).

### 2. *La protección de todos los derechos constitucionales*

Pero, como hemos dicho, la acción de amparo se configura 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, la Ley Orgánica ha sido explícita al señalar que el derecho de amparo procede respecto de “el goce y el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos derechos fundamentales de la persona humana que no figuren expresamente en la Constitución” (artículo 1).

Por tanto, no es posible sostener que en Venezuela 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. Esto llevó al legislador a considerar que mediante el derecho de amparo no sólo se protegen *todos* los derechos y garantías enumerados en la Constitución, en los artículos 43 a 116, sino por supuesto, aquellos que se establecen indirectamente en otras normas constitucionales. Por ejemplo, el derecho a que los entes públicos no les exijan a las personas naturales y jurídicas el pago de impuestos y contribuciones que no se hayan establecido en ley formal, conforme al artículo 224 de la Constitución, y el derecho a que el Estado no establezca ni exija el pago de impuestos en servicio personal, consagrado en el artículo 225 de la Constitución.

### 3. *La protección de los derechos fundamentales no enunciados en la Constitución*

Pero adicionalmente, el derecho de amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución también se refiere a aquellos derechos fundamentales que no estén expresamente enunciados en normas constitucionales, pero que sean derechos inherentes a la persona humana y, en este sentido, adquiere todo su valor el texto del artículo 50 de la Constitución, que establece lo siguiente:

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, por supuesto, 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 Con-

vención 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 aprobados por leyes especiales por el Congreso.<sup>37</sup>

#### 4. *El amparo en situaciones de emergencia*

Por último, debe señalarse que si bien el derecho de amparo y la acción autónoma procede para proteger todos los derechos y garantías constitucionales, conforme al ordinal 7º del artículo 6 de la Ley Orgánica, la “suspensión” de los mismos en caso, por ejemplo, de estado de emergencia, haría inadmisibles la protección judicial “salvo que el acto que se impugne no tenga relación con la especificación del decreto de suspensión de los mismos”.

Por tanto, en caso de suspensión de derechos y garantías constitucionales, conforme al artículo 241 de la Constitución, no puede ejercerse la acción de amparo respecto del derecho o garantía suspendido, salvo que el acto contra el cual se solicita amparo, no tenga relación con la especificación que establezca el decreto respectivo. En todo caso, es claro que los derechos a la inviolabilidad de la vida (artículo 58), a no ser incomunicado ni sometido a tortura y a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral (artículo 60, ordinal 3º) y a no ser condenado a penas perpetuas o infamantes o a penas restrictivas de la libertad personal que excedan de treinta años (artículo 60, ordinal 7º), no pueden ser suspendidos, por lo que siempre procede el amparo respecto de ellos.

Por otra parte, es de destacar que la “restricción” de los derechos y garantías constitucionales que pueda también dictar el presidente de la República conforme al artículo 241 de la Constitución, no afecta en forma alguna el ejercicio del derecho de amparo. Así sucede actualmente, por ejemplo, respecto de la libertad económica (artículo 96) que se encuentra restringida desde 1961 y no por ello se ha restringido el derecho de amparo y el ejercicio de la acción de amparo para garantizar su goce y ejercicio conforme a las normas que la regulan.

<sup>37</sup> Véase en *Gaceta Oficial*, Caracas, núm. 31, 256 de 14 de junio de 1977 y núm. 2, 146 extra, de 28 de enero de 1978.