

## V. LA CAUSA DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

### 1. *La causa de la vulneración*

De acuerdo al artículo 2 de la Ley Orgánica,

La acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión provenientes de los órganos del poder público nacional, estatal o municipal. También procede contra el hecho, acto u omisión originados por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas, que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de las garantías o derechos amparados por esta ley.

Por tanto, la protección que puede otorgar el juez de amparo al goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, no sólo se plantea en el texto constitucional y en la Ley Orgánica 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 la Ley Orgánica admite la acción de amparo frente a acciones que provienen de particulares.<sup>38</sup>

Esto también contribuye a diferenciar nuestra acción de amparo de la existente en otros sistemas como el mexicano o el 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 contencioso-administrativos dictadas con motivo de impugnaciones de actos administrativos.<sup>39</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 regulan el artículo 49 de la Constitución y la Ley Orgánica, 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 (artículo 5).

<sup>38</sup> Tal como sucede en Argentina después del caso Samuel Kot SRL de 1958. 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>39</sup> *Cfr.*, González, J., *Derecho procesal constitucional*, Madrid, 1980, p. 278.

Por tanto, la acción de amparo procede contra toda actuación de la administración, aun cuando no configure un acto administrativo y no obra la vía contencioso-administrativa, es decir, procedería, por ejemplo, contra las actuaciones materiales de la administración; contra sus vías de hecho; contra la abstención 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.

Ahora bien, especial mención debe hacerse respecto del amparo contra actos jurídicos del Estado, particularmente contra los actos legislativos, de gobierno, administrativos y judiciales (sentencias), especialmente por la necesidad de conciliar el ejercicio de la acción de amparo con el ejercicio de las vías de impugnación de dichos actos.

La Ley Orgánica, en este sentido, regula expresamente el amparo contra leyes, contra actos administrativos y contra sentencias y providencias judiciales.

## 2. *El amparo contra leyes y demás actos normativos*

De acuerdo al artículo 3 de la Ley Orgánica:

También es procedente la acción de amparo cuando la violación o amenaza de violación deriven de una norma que colida con la Constitución. En este caso, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá apreciar la inaplicación de la norma impugnada y el juez informará a la Corte Suprema de Justicia acerca de la respectiva decisión.

Quizás de las instituciones más novedosas que trae la Ley Orgánica, sea ésta que se refiere al denominado “amparo contra normas”, que viene a perfeccionar y completar nuestro sistema de control de la constitucionalidad de las leyes.

En efecto, como hemos señalado, en el sistema venezolano el control de la constitucionalidad de las leyes se ha considerado, comparativamente hablando, como un control mixto,<sup>40</sup> en el cual conviven el *control concentrado* de la constitucionalidad que se

<sup>40</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., *Estado de derecho y control judicial*, cit., pp. 19 y ss.

ejerce ante la Corte Suprema de Justicia por vía de acción popular, y conforme a la cual la Corte tiene poderes para anular *erga omnes* la ley impugnada; y el *control difuso* de la constitucionalidad, conforme al cual y de acuerdo al artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, cualquier juez tiene poder para juzgar de oficio o a petición de parte, al decidir cualquier proceso, la constitucionalidad de una ley e inaplicarla, en el caso concreto, con efectos *inter partes*.

A este sistema mixto de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos, la nueva Ley Orgánica de Amparo viene a agregar un tercer sistema de control, que en ciertos aspectos se puede asimilar al denominado en México “amparo contra leyes” y que permite el ejercicio del control de la constitucionalidad de las leyes por los jueces de amparo, cuando conozcan de una acción de amparo ejercida contra la ley o acto normativo que en forma directa e inmediata viole o amenace violar un derecho fundamental, y que por tanto, colidan con la Constitución. En estos casos, la decisión del juez, en la acción de amparo, debe apreciar la inaplicación de la norma respecto de la cual se solicita amparo. Debe destacarse, por otra parte, que la ley habla impropiamente de “norma impugnada”, pues en realidad, si la norma fuera “impugnada”, la decisión judicial tendría que ser de anulación de la misma, lo cual no compete al juez de amparo, pues ello está reservado a la Corte Suprema de Justicia o a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por tanto, en la acción de amparo regulada en el artículo 3 no se “impugna” la ley o acto normativo, sino que se solicita amparo respecto de los efectos del mismo, cuando viole o amenace violar un derecho constitucional.

La decisión del juez de amparo en estos casos, por tanto, no es una decisión de anulación de la ley o acto normativo, sino que se limita a ser una decisión de protección, con efectos *inter partes*, es decir, en relación al accionante, en el sentido de que la misma lo que hace es declarar que para éste, la norma es inaplicable. De acuerdo al artículo 22 de la Ley Orgánica, cuando se faculta al juez de amparo para resolver de inmediato el “restablecer la situación jurídica infringida”, en este caso equivale a la suspensión de efectos de la ley respecto del accionante, es decir, la no aplicabilidad de la misma al accionante.

Pero debe agregarse en relación al control de la constitucionalidad de las leyes, que la Ley Orgánica, además de prever el amparo contra leyes, permite ejercer la acción de amparo (más propiamente, la pretensión de amparo) conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes ante la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, el mismo artículo 3 de la Ley Orgánica establece lo siguiente:

La acción de amparo también podrá ejercerse conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos, en cuyo caso, la Corte Suprema de Justicia, si lo estima procedente para la protección constitucional, podrá suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio de nulidad.

Como se observa, en estos casos la Ley Orgánica ha establecido una innovación fundamental y que consiste en permitir a la Corte, contrariamente a lo que había sido la tradición jurisprudencial, el suspender los efectos de la ley o acto normativo impugnado respecto de su aplicabilidad al accionante, cuando lo juzgue necesario para la protección constitucional, mientras dure el juicio de nulidad. Hasta ahora, en los juicios de nulidad de los actos estatales, la Corte Suprema había negado sistemáticamente la posibilidad de suspender los efectos de los actos normativos, habiendo reducido su potestad de suspensión de efectos en juicio, respecto de los actos administrativos de efectos particulares, lo cual luego fue recogido en su Ley Orgánica (artículo 136).

### *3. El amparo respecto de los actos administrativos y contra conductas omisivas de la administración*

De acuerdo al artículo 5 de la Ley Orgánica:

La acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o garantías constitucionales, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional.

Por tanto, la acción de amparo procede también contra actos administrativos o contra conductas omisivas de la administración que violen o amenacen violar un derecho o garantía constitucionales, pero siempre que no exista “un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional”. En consecuencia, si dicho medio existe no procede la acción de amparo; y es la propia Ley Orgánica la que se ocupa de prever dicho “medio procesal breve, sumario y efectivo, acorde con la protección constitucional”, y ese es el recurso contencioso administrativo de anulación, siempre que exista en la localidad un tribunal con competencia contencioso-administrativa.

En estos casos, prevé la Ley Orgánica que la acción de amparo puede ejercerse contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la administración, ante el juez contencioso administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, “conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerza”. En estos casos, agrega el artículo 5 de la Ley Orgánica, el juez, “en forma breve, sumaria, efectiva y conforme a lo establecido en el artículo 22, si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio”.

Por último, para garantizar que este recurso contencioso administrativo de anulación y amparo, sea un medio procesal breve, sumario y efectivo, acorde con la protección constitucional, el párrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica precisa que:

Cuando se ejerza la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso administrativo que se fundamenta en la violación de un derecho constitucional, el ejercicio del recurso procederá en cualquier tiempo, aun después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la ley; y no será necesario el agotamiento previo de la vía administrativa.

Por tanto, un acto administrativo violatorio de un derecho o garantía constitucional, puede ser impugnado en vía contencioso-administrativa en cualquier tiempo, siempre que se acompañe al recurso de anulación una pretensión de amparo; y contra dicho acto sólo puede ejercerse la acción de amparo si ya han transcu-

rrido más de seis meses de dictado (artículo 6, ordinal 4º) si se ejerce conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación.

#### 4. *El amparo contra sentencias y demás actos judiciales*

Por último, en relación al amparo contra actos estatales, el artículo 4 de la Ley Orgánica establece que: “igualmente procede la acción de amparo cuando un tribunal de la República, actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia u ordene un acto que lesione un derecho constitucional”.

De esta norma podría interpretarse, ante todo, que si la decisión judicial violatoria de un derecho constitucional se dicta por un juez actuando *dentro* de su competencia (por la materia o por el territorio), no procedería la acción autónoma de amparo, sino que la pretensión de amparo debería ejercerse conjuntamente con el recurso de apelación o el recurso de casación que corresponda. Ello es lo que resultaría de la interpretación más directa de la norma, con el objeto de salvaguardar los medios ordinarios y extraordinarios de revisión de decisiones judiciales, que en estos casos tendrían efectos suspensivos, y por tanto, de protección constitucional inmediata.

Sin embargo, el problema de interpretación ha sido resuelto por la jurisprudencia al acoger la doctrina más acorde con la protección constitucional que consagra la Ley Orgánica, considerando en general, que ningún tribunal tiene competencia para lesionar derechos o garantías constitucionales, procediendo la acción de amparo contra sentencias en caso de violación de derechos fundamentales.

En todo caso, en el supuesto regulado en el artículo 4 y con el objeto de salvaguardar las jerarquías judiciales de revisión, se establece expresamente que: “la acción de amparo debe interponerse por ante un tribunal superior al que emitió el pronunciamiento, quien decidirá en forma breve, sumaria y efectiva”.

Por último, debe mencionarse que expresamente la Ley Orgánica excluye el ejercicio de la acción de amparo “cuando se trate de decisiones emanadas de la Corte Suprema de Justicia” (artículo 6, ordinal 6º), lo que tiene su explicación en la garantía institucional que prevé el artículo 211 de la Constitución al señalar que

siendo la Corte Suprema, “el más alto tribunal de la República, contra sus decisiones no se oirá ni admitirá recurso alguno”.

## VI. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA VULNERACIÓN CONSTITUCIONAL

### 1. *Violación o amenaza de violación*

El ejercicio del derecho de amparo y la acción de amparo, de acuerdo con lo establecido a lo largo de la Ley Orgánica, procede cuando haya “violación o amenaza de violación” de un derecho o garantía constitucionales. Así se establece expresamente en los artículos 2, 3, 5, 6, ordinales 1º y 5º, 7, 8, 9, 18, ordinal 4º, 22 y 23.

Por tanto, una violación actual o una amenaza de violación de un derecho o garantía constitucionales, constituyen el motivo por excelencia de la acción de amparo, entendiendo el artículo 2 de la Ley, por: “amenaza válida para la procedencia de la acción de amparo aquella que sea inminente”.

Sin embargo conforme al régimen de la inadmisibilidad de la acción de amparo, la amenaza contra el derecho o garantía constitucionales debe además, ser inmediata, posible y realizable por el imputado, por lo que de acuerdo al artículo 6, ordinal 2º, es inadmisibles la acción de amparo: “Cuando la amenaza contra el derecho o la garantía constitucionales, no sea inmediata, posible y realizable por el imputado”.

Pero además, en general, la violación o amenaza de violación de los derechos o garantías constitucionales, para que den lugar a la acción de amparo, debe ser actual, reparable y no consentida.

### 2. *Carácter actual de la violación o amenaza de violación*

En efecto, en primer lugar, la violación o amenaza de violación del derecho o garantía constitucional, debe ser actual, en el sentido de que la acción de amparo es inadmisibles: “Cuando hayan cesado la violación o amenaza de algún derecho o garantía constitucionales, que hubiesen podido causarla” (artículo 6, ordinal 1º).

Con esta previsión, sin duda, es incongruente la afirmación que hace el artículo 2 de la Ley Orgánica, en el sentido de que la acción de amparo procedería contra actuaciones de particulares “que *hayan violado*, violen o amenacen violar” los derechos o garantías



constitucionales. En realidad, parece que las violaciones o amenazas de violaciones pasadas, que hayan cesado, no pueden ser objeto de la acción de amparo.

### 3. *Carácter reparable de la violación*

En segundo lugar, teniendo por objeto la acción de amparo conforme al artículo 49 de la Constitución y al artículo 1 de la Ley Orgánica, “que se restablezca inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeja a ella”, la violación del derecho o garantía constitucional que pueda provocar la protección por la vía de la acción de amparo, debe ser *reparable*.

Por ello, el ordinal 3º del artículo 6 de la Ley Orgánica declara que no se admitirá la acción de amparo: “Cuando la violación del derecho o la garantía constitucionales, constituya una evidente situación irreparable, no siendo posible el restablecimiento de la situación jurídica infringida”.

Aclara la norma que: “Se entenderá que son irreparables los actos que, mediante el amparo, no puedan volver las cosas al estado que tenían antes de la violación”. Sin embargo, procedería la acción de amparo si la situación jurídica infringida puede restablecerse a una que se asemeje a ella (artículo 1).

### 4. *Carácter no consentido de la violación*

En tercer lugar, la violación a los derechos y garantías constitucionales que puede dar lugar al ejercicio de la acción de amparo, *no debe ser consentida* por el agraviado, por lo que, conforme al ordinal 4º del artículo 6 de la Ley Orgánica, no se admitirá la acción de amparo,

Cuando la acción u omisión, el acto o la resolución que violen el derecho o la garantía constitucionales hayan sido consentidos expresa o tácitamente por el agraviado, a menos que se trate de violaciones que infrinjan el orden público o las buenas costumbres.

La norma aclara que: “Se entenderá que hay consentimiento expreso cuando hubieren transcurrido los lapsos de prescripción establecidos en leyes especiales, o en su defecto, seis (6) meses después de la violación o la amenaza al derecho protegido”; y que:



“El consentimiento tácito es aquel que entraña signos inequívocos de aceptación”.

Debe destacarse, en relación a esta causal de inadmisibilidad de la acción de amparo, particularmente cuando la violación o amenaza de violación de un derecho fundamental es provocada por un acto estatal, que de ninguna manera puede admitirse que por el solo transcurso del tiempo puedan convalidarse leyes u otros actos estatales inconstitucionales. Por ello, en relación a los actos estatales, la jurisprudencia tendrá que atemperar el rigorismo de esta disposición.

En todo caso, es claro que tal como está concebida la ley, la inadmisibilidad de la acción de amparo, cuando han transcurrido más de seis meses después de la violación o amenaza de violación, no opera respecto de las leyes y demás actos normativos ni respecto de un acto administrativo o carencias de la administración, cuando la acción de amparo se intenta conjuntamente con la acción popular o con el recurso contencioso administrativo de anulación o contra la carencia.

En efecto, la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos normativos, conforme al artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no está sometida a lapso alguno de caducidad, por lo que si la acción de amparo se intenta conjuntamente con la acción popular conforme se precisa en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo, no se aplica la causal de inadmisibilidad mencionada contenida en el ordinal 4º del artículo 6 de la Ley Orgánica.

En igual forma, esta causal de inadmisibilidad tampoco opera cuando se trata de amparo contra actos o carencias administrativas, cuando la acción de amparo se formule como pretensión conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación o contra la carencia, el cual, conforme el artículo 5 puede intentarse en cualquier tiempo, es decir, aun cuando se hayan vencido los lapsos de caducidad establecidos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 134).

##### 5. *El sentido jurídico de la vulneración y la inadmisibile 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 am-

paro, es el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales frente a las violaciones o amenazas de violaciones de los mismos, por lo que 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 derechos. Por ello estimamos, que no tiene fundamento alguno en Venezuela pretender restringir el ejercicio de la acción de amparo, solamente cuando exista una violación directa de la Constitución.<sup>41</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>42</sup> En efecto, en primer lugar puede 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 el derecho a no ser condenado a penas perpetuas o infamantes 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 emer-

<sup>41</sup> La tesis ha sido expuesta en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 28 de octubre de 1983. Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 16, 1983, pp. 169-170. Véanse los comentarios del magistrado ponente de dicha sentencia, 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. 47, 1985, pp. 74 y ss.). Afortunadamente, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de fecha 13 de febrero de 1986 ha definido la tesis contraria, que nosotros hemos propugnado, al señalar que “el amparo como acción especial, exige para su admisión y procedencia, que se requiera como protección frente a una violación de una norma constitucional, o legal, que desarrolle un derecho fundamental de progeñe constitucional. De modo que el derecho que se dice infringido puede estar consagrado en una ley o en la Constitución” (Ponente R. J. Duque Corredor), caso Federación Venezolana de Tiro. Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 25, 1986, pp. 114-117.

<sup>42</sup> Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones políticas y constitucionales*, Caracas, 1985, tomo II, pp. 491 y ss.

gencia o de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o en caso de graves circunstancias que afecten la vida económica y social (artículo 241). Salvo estos derechos absolutos, en cambio, todos los otros derechos y garantías tienen alguna limitación o regulación posible por el legislador, y no 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 una oportuna respuesta; 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 a la inviolabilidad de la correspondencia, salvo los casos de inspección o fiscalización de documento 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 limitados por el legislador, en sentido amplio. Por ejemplo, entran dentro de esta categoría, el derecho a no ser detenido, salvo cuando se es sorprendido *in fraganti* 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; y el derecho de manifestar “sin otro requisito 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.<sup>43</sup> Por ejemplo, entre estos derechos estarían el de utilizar los órganos de la administración de justicia “en los términos y condiciones establecidos por la ley”; el de asociarse con fines lícitos “en conformidad con la ley”; el derecho a 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 la 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, es evidente que no tiene sentido el señalar que el derecho de amparo y en particular la acción 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

<sup>43</sup> Es lo que se ha denominado por la jurisprudencia, derechos consagrados en “normas programáticas”. Véase las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena de 27 de febrero de 1969 y de 12 de septiembre de 1969 en *Gaceta Forense*, Caracas, núm. 64, 1969, pp. 21 y ss.; y núm. 65, 1969, pp. 10 y ss., respectivamente.

que deba establecer el legislador. Por tanto, el derecho de amparo también procede cuando la violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucionales, implique una violación directa de las leyes que regulen el ejercicio y goce de los mismos.

## VII. LA COMPETENCIA DE AMPARO

De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución, y siendo el amparo un derecho, más que un solo medio procesal específico, todos los jueces de la República son jueces de amparo. Por ello dice dicha norma “los tribunales ampararán...”.

Ahora bien, conforme a la Ley Orgánica, se han establecido una serie de principios de distribución de la competencia, que permiten identificar más precisamente los jueces de amparo.

### 1. *La competencia en el amparo a la libertad y seguridad personales*

De acuerdo a lo previsto en el artículo 7 de la Ley Orgánica: “Del amparo de la libertad y seguridad personales conocerán los tribunales de primera instancia en lo penal, conforme al procedimiento establecido en esta ley”.

Esta competencia de los tribunales de primera instancia en lo penal se ratifica en el artículo 40 de la Ley Orgánica que establece que: “Los juzgados de primera instancia en lo penal son competentes para conocer y decidir sobre el amparo de la libertad y seguridad personales”.

Prevé además la norma, que los respectivos “tribunales superiores conocerán en consulta de las sentencias dictadas por aquéllos”.

### 2. *La competencia en el amparo de los otros derechos o garantías constitucionales*

#### *A. El principio general: tribunales de primera instancia*

El principio general de la competencia en materia de amparo de los otros derechos o garantías constitucionales, distintos a la libertad y seguridad personales, es que los tribunales competentes son los tribunales de primera instancia, según la afinidad de su competencia con el derecho o garantía constitucionales vulnerados.

En efecto, el artículo 7 de la Ley Orgánica establece que:

son competentes para conocer de la acción de amparo, los tribunales de primera instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucionales violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo.

Conforme a esta norma, la distribución de la competencia entre los tribunales de primera instancia para conocer de las acciones de amparo se rige, primero, por el principio de la territorialidad, en el sentido de que deben tener jurisdicción en el lugar donde ocurriere el hecho, acto u omisión que motiven la solicitud de amparo; y segundo, por el principio de la materia, que debe ser afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucionales violados o amenazados de violación. En este segundo caso, para la identificación del tribunal competente deben observarse, en lo pertinente, las normas sobre competencia en razón de la materia (artículo 7).

### B. *El criterio de la afinidad de la competencia con el derecho vulnerado*

Ahora bien, como lo señala el artículo 7, la competencia por la materia de los tribunales de primera instancia para conocer de la acción de amparo, se determina por la “*materia afín* con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violados o amenazados de violación”; con lo que el legislador recogió el principio de distribución de la competencia que había sido desarrollado por la jurisprudencia.

De acuerdo a ese criterio, queda definitivamente aceptado el carácter del amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución, como un *derecho constitucional* y que implica la obligación de todos los tribunales de amparar dichos derechos, de acuerdo a la competencia natural que tienen asignada, en relación con el derecho constitucional violado.

En consecuencia, la competencia entre tribunales de primera instancia se distribuye según “la materia afín con la naturaleza del

derecho o de la garantía constitucionales violados o amenazados de violación” (artículo 7) y ello ocurrirá así, entre los tribunales de primera instancia en lo civil, mercantil, penal, del trabajo, de tránsito, agrarios, contencioso-tributarios, contencioso-administrativos o de la carrera administrativa, según los casos.

### C. *Excepción general*

El principio de que la acción de amparo debe intentarse ante los tribunales de primera instancia, de acuerdo a la afinidad de la competencia por la materia con el derecho fundamental violado, tiene dos excepciones generales en la ley. La primera, como garantía al acceso a la justicia constitucional, al establecerse en el artículo 9 de la Ley Orgánica que en los casos en los que:

los hechos, actos u omisiones constitutivos de la violación o amenaza de violación del derecho o de la garantía constitucionales se produzcan en el lugar donde no funcionan tribunales de primera instancia, se interpondrá la acción de amparo ante cualquier juez de la localidad, quien decidirá conforme a lo establecido en esta ley.

En esta forma, cualquier juez de distrito (o departamento) o si no lo hay, de municipio (o de parroquia) puede conocer de la acción de amparo respecto de la violación de todos los derechos y garantías constitucionales (excepto la libertad y seguridad personales) cuando en la localidad donde se produzca la violación no funcionen tribunales de primera instancia.

En estos casos, sin embargo, la Ley Orgánica exige que “dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la adopción de la decisión, el juez la debe enviar en consulta al tribunal de primera instancia competente”, el cual será el competente para conocer en segunda instancia.

La segunda excepción al principio general de la competencia se refiere a los casos en los cuales la violación o amenaza de violación de los derechos fundamentales la produzcan actos, hechos u omisiones de ciertos funcionarios nacionales. En tal sentido, el artículo 8 de la Ley Orgánica establece que:

La Corte Suprema de Justicia conocerá en única instancia, en la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales vio-



lados o amenazados de violación, de la acción de amparo contra el hecho, acto u omisión emanados del presidente de la República, de los ministros, del fiscal general de la República, del procurador general de la República o del contralor general de la República.

### 3. *Principios especiales en relación a la competencia en materia de amparo*

Pero aparte de los principios generales y sus excepciones en materia de competencia para conocer de las acciones de amparo, la Ley Orgánica trae otra serie de principios especiales de la competencia referidos, en general, al amparo contra actos estatales.

#### A. *El juez de lo contencioso administrativo como juez de amparo contra actos administrativos o conductas omisivas de la administración*

De acuerdo al mencionado artículo 5 de la Ley Orgánica, si existe un tribunal con competencia contencioso administrativa en la localidad donde se produzca el acto administrativo u omisión que motivare la solicitud de amparo, la acción de amparo puede formularse ante dicho tribunal, conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación de los actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerza.

En estos casos, el juez de lo contencioso administrativo tiene competencia para en forma breve, sumaria y efectiva, conforme a los artículos 5 y 22 de la Ley Orgánica, si lo considera procedente para la protección constitucional, suspender los efectos del acto administrativo recurrido como garantía del derecho constitucional violado, mientras dure el juicio de nulidad.

#### B. *El juez superior como juez de amparo contra los actos judiciales*

En los casos de acciones de amparo contra actos judiciales, conforme al artículo 4 de la Ley Orgánica, “la acción de amparo debe interponerse por ante un tribunal superior al que emitió el pronunciamiento, quien decidirá en forma breve, sumaria y efectiva”.

### C. *La Corte Suprema de Justicia como juez de amparo contra leyes y actos normativos*

En el caso de la violación de los derechos y garantías constitucionales por normas legales o reglamentarias, la Corte Suprema de Justicia puede ser juez de amparo cuando la acción de amparo se intente conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad de dichas leyes o actos normativos. En estos supuestos, conforme al artículo 3 de la Ley Orgánica, la Corte Suprema, si lo estima procedente para la protección constitucional, podrá suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dura el juicio de nulidad contra el acto de efectos generales.

### D. *La competencia de amparo de cualquier tribunal de la República*

Por último, y conforme a la orientación de los artículos 49 de la Constitución y 1 de la Ley Orgánica, en sus respectivas competencias para conocer de las acciones y recursos previstos en el ordenamiento jurídico, todos los tribunales pueden ser jueces de amparo, cuando el agraviado “haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes”.

En estos casos, conforme al ordinal 5º del artículo 6:

Al alegarse la violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucionales, el juez deberá acogerse al procedimiento y los lapsos establecidos en los artículos 23, 24 y 26 de la presente ley, a fin de ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado.

## CONCLUSIÓN

### *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 y legal 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 ha hecho el legislador de este derecho de amparo se ha materializado a través de recursos o acciones preexistentes, y a través de una acción autónoma de amparo, que algunas veces sólo procede siempre que no se haya optado por el ejercicio de acciones y recursos mediante los cuales, a través de procedimiento breve, sumario y eficaz el juez tenga poder de amparar los 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 previstos en el ordenamiento (acción de inconstitucionalidad de las leyes; inaplicabilidad de leyes inconstitucionales por los jueces; recurso contencioso administrativo; régimen del *habeas corpus*) o a través de la *acción autónoma* de amparo, cuyo desarrollo jurisprudencial ha cristalizado en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

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, a todo habitante de la República y a 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 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 per-

mitan el restablecimiento de la situación jurídica infringida mediante un procedimiento breve y sumario, o a través de la acción autónoma de amparo. 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, dadas las diversas modalidades de su reglamentación 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 autónoma del amparo, *no sólo se agota en medidas cautelares o preventivas* sino que debe restablecer la situación jurídica infringida, para lo cual tiene todos los poderes judiciales restitutorios para ordenar y prohibir conductas.