

Comentarios Jurisprudenciales

LA RECIENTE EVOLUCION JURISPRUDENCIAL EN RELACION A LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE AMPARO

Allan R. Brewer-Carías

*Director del Instituto de Derecho Público,
Universidad Central de Venezuela*

I. LA PREVISION CONSTITUCIONAL

La Constitución establece en su artículo 49, como uno de los derechos fundamentales, 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”.

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

Con ello, la Constitución de 1961 dio entrada en el ordenamiento jurídico venezolano al recurso de amparo, no sólo respecto a la libertad personal como lo había previsto la Constitución de 1947, sino respecto de todos los derechos y garantías “que la Constitución establece”. La previsión constitucional, sin embargo, supeditó el ejercicio del recurso de amparo a lo que la ley estableciera, por lo que “a fin de no dejar en suspenso su eficacia hasta la promulgación de la ley respectiva, se consagra en las Disposiciones Transitorias, el derecho de *habeas corpus*, reglamentándolo de manera provisional”¹.

En esta forma, la Disposición Transitoria Quinta reguló el “amparo a la libertad personal, hasta que se dicte la ley especial”, norma aún vigente por la ausencia de la prometida —constitucionalmente— ley reglamentaria del recurso. El resultado de esta situación ha sido evidentemente que, con la sola excepción de la libertad personal mediante la transitoria regulación del *habeas corpus*, los demás derechos y garantías constitucionales han carecido de un efectivo instrumento de protección mediante el recurso de amparo, por lo que por la ausencia de legislación, un precioso medio de control judicial de las arbitrariedades de la Administración, no siempre ha podido ser utilizado efectivamente.

Las disposiciones de la Constitución, en el sentido de prever directamente sólo el amparo a la libertad personal², sin embargo, no fueron obstáculo para que algunos jueces de instancia, por las insuficiencias constitucionales, hacia finales de la década de los sesenta, comenzaron a admitir recursos de amparo para proteger otras libertades o garantías distintas de la libertad individual³.

1. Véase, Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, Nº 21, Caracas, 1961, p. 381. Véase, además, artículo 32 de la Constitución de 1947.
2. En este sentido fue tradicional el criterio de la Procuraduría General de la República. Véase, por ejemplo, doctrina de 14-10-61 en *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, PGR 1965, Caracas, 1966, pp. 20 y ss.; y doctrina de 23-2-66 en *Doctrina PGR 1966*, Caracas, 1967, pp. 267 y ss.
3. Por sentencia del 13-9-68 del Juez Séptimo de Primera Instancia en lo Penal del Distrito Federal, confirmada por fallo de 4-10-68 de la Corte Superior Segunda en lo Penal del Distrito Federal, se otorgó amparo a un ciudadano contra un acto administrativo que ordenó

II. EL CRITERIO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN 1970: EL CARACTER PROGRAMATICO DE LA NORMA CONSTITUCIONAL

El problema interpretativo, sin embargo, pronto habría de ser resuelto por la Corte Suprema de Justicia a finales de 1970⁴, al señalar, en relación a la Disposición Transitoria Quinta, que "la protección de cualquier otro derecho —establecido o no en la Constitución— queda excluido del campo de aplicación de esa norma, por ser evidente la intención del constituyente de limitar su alcance al caso expresamente previsto por ella", calificando las decisiones adoptadas por jueces de instancia en lo penal amparando otros derechos distintos a la libertad personal, como "extralimitación de atribuciones"⁵.

Para llegar a esta conclusión, la Corte Suprema de Justicia calificó a la norma del artículo 49 de la Constitución, como una norma de carácter programático. La Corte señaló, en efecto, que esa norma "no es una norma directa e inmediatamente aplicable por los jueces, sino un precepto programático, sólo parcialmente reglamentado para la fecha en que la Constitución fue promulgada, y dirigido particularmente al Congreso, que es el órgano a quien compete la reglamentación de las garantías constitucionales, en conformidad con los artículos 136, ordinal 24, y 139 de la Constitución. Tal es la interpretación que da la Corte al artículo 49 al analizar sus previsiones aisladamente con el fin de desentrañar la mente del constituyente del lenguaje usado por éste para expresar su voluntad. Pero esta interpretación gramatical se robustece con la observación adicional de que el constituyente se habría abstenido de regular el procedimiento de *habeas corpus*, si hubiera considerado que para hacer efectivo el amparo bastaba lo dicho en el artículo 49 respecto al procedimiento, no siendo indispensable su regla-

la detención de su automóvil en virtud de que el mismo no había sido importado regularmente al país (Véase, R. Escala Zerpa, *Recurso de Amparo contra arbitrariedad de Funcionario Público*, Caracas, 1968). Asimismo, con fecha 14-4-69 otro Juez de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal, acordó recurso de amparo, confirmado por decisión de 14-7-69 de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil del Distrito Federal, contra un acto de la Policía Técnica Judicial que detuvo a un particular y se le obligó a reconocer como padre de un menor y a pagar una pensión alimentaria. Estas decisiones, tomadas de referencias contenidas en la publicación periódica *Síntesis Jurídica* (Escritorio Santana Mujica) fueron comentadas por dicha publicación en los siguientes términos: "Como un paso formativo del lento avance de nuestro país hacia un eficiente estado de derecho, ha de apuntarse las iniciales sentencias, derivadas de jueces penales y civiles, donde se derrota la tesis restrictiva, que se sostuvo inicialmente de que el amparo no era aplicable en el país, pese a su consagración en la Constitución porque carecía de reglamentación. Ahora se sostiene que cualquier juez es competente para conocer y decidir el amparo, que el fallo dictado no tiene consulta, que la ausencia de procedimiento no impide la procedencia del amparo, porque la Constitución dice: "la falta de la ley reglamentaria en estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos" (Art. 50 CN), y se otorga ante cualquier acto público o privado, que desconozca, disminuya o menoscabe las garantías constitucionales". Este criterio, sin embargo, no era pacífico no sólo por la precisión del texto constitucional sobre la procedencia del amparo sólo sobre la libertad personal hasta que no se dictara la correspondiente ley, sino porque tal recurso no es claro que procedería contra actos privados, o sólo contra actos públicos. Véase, además, Jesús R. Quintero, "Recurso de Amparo. La cuestión central en dos sentencias y un voto salvado" en *Revista de la Facultad de Derecho* Nº 9, UCAB, Caracas, 1969-1970, pp. 157 a 206.

4. En la sentencia de la CSJ en SPA de 11-11-70 en *Gaceta Oficial, G.O.*, Nº 1.447, Extraordinario de 15-12-70, pp. 27 y 28, ya se vislumbra la interpretación que posteriormente se adoptaría: "A diferencia de otras situaciones en relación a las cuales el Congreso, aún no ha determinado por Ley, cuál es el juez competente y el procedimiento a seguir a fin de obtener amparo judicial...".
5. Véase, Sentencia de la CSJ en SPA de 14-12-70 en *GO* Nº 29.434 de 6-2-71, pp. 219.984 y 219.985, y en *Gaceta Forense, G.F.* Nº 70, 1970, pp. 179 y ss. Esa decisión fue ratificada por sentencia de la misma Corte de 26-4-71 en *GO* Nº 1.478, Extraordinario de 16-7-71, p. 31 y en *Repertorio Forense* Nº 1.741 de 12-8-71, pp. 4 y ss. El criterio de la Corte había sido también el de la Procuraduría General de la República. Véase, *Doctrina PGR 1970*. Caracas, 1971, pp. 37 y ss.

mentación legal para determinar el fuero competente y el modo de proceder”⁶. De consiguiente, agregó la Corte, “el constituyente supone la existencia de una ley anterior al hecho o acto que afecte el derecho cuya protección se solicite; que autorice a determinados jueces para obrar en el sentido que pretenda el actor; y que establezca un procedimiento adecuado a la finalidad que se persiga. Dado el número y variedad de las situaciones jurídicas, en que puede estar comprometido un derecho o una garantía constitucional, era forzoso que el constituyente dejara al legislador ordinario la potestad de establecer las reglas conforme a las cuales los tribunales deben amparar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, teniendo en cuenta no sólo las previsiones ya existentes que es necesario apreciar para atribuir a un determinado tribunal el conocimiento de un asunto, y establecer el procedimiento a seguir en cada situación”^{6 bis}.

En base a esta situación, el recurso de amparo a la libertad personal o *habeas corpus*, era el único ámbito del recurso de amparo que materialmente podía ejercerse en Venezuela.

III. EL ACUERDO DE LA CORTE SUPREMA DE 1972

Con posterioridad, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa con base en el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dictó, el 24 de abril de 1972, un *Acuerdo* en el cual declaró formalmente que “la competencia de los Tribunales de Primera Instancia y Superiores en lo Penal de la República, a que se refiere la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, se limita exclusivamente al conocimiento del recurso de *habeas corpus* previsto en dicha norma; y que, en consecuencia, toda decisión que no esté apoyada en la competencia específica de dichos Tribunales o que invada la atribuida por la Constitución y las leyes, a otros órganos judiciales, constituye una usurpación o extralimitación de atribuciones”⁷. Quedaba así, declarado fuera de la competencia de los Tribunales penales conocer de recursos de amparo respecto de derechos civiles o cuyo conocimiento no formase parte de su competencia específica. Para dictar dicho Acuerdo, la Corte Suprema dio por reproducidos los fundamentos de la mencionada sentencia de 14 de diciembre de 1970, conforme a los cuales, “de conformidad con el artículo 206 de la Constitución, corresponde solamente a esta Corte y demás Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, conocer de la nulidad de los actos de la Administración Pública Nacional, Estadal o Municipal, y eventualmente suspender los efectos del acto administrativo impugnado, por vía de previo pronunciamiento”.

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

Sin duda, el Acuerdo de 1972 había atenuado las conclusiones de la sentencia de 1970: no se trataba de considerar que era indispensable una ley que regulara expresamente el recurso de amparo para que éste pudiera ser interpuesto, sino de establecer

6. Véase la sentencia de la CSJ en SPA de 14-12-70 en GF N° 70, pp. 179 y ss.

6 bis. *Idem*.

7. Véase el texto en *Gaceta Oficial* N° 29.788 de 25-4-72.

una limitación a la competencia, en materia de amparo, de los Tribunales penales, la cual quedaba materialmente reducida al *habeas corpus*.

IV. EL AMPARO EN LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES A PARTIR DE 1977

Con posterioridad, el Congreso aprobó por Ley la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1977; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1978; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el mismo año 1978, en cuyos textos se establece la obligación de los Estados partes de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, y el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Tribunales competentes que lo amparen contra actos que violen los derechos humanos⁸.

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

“ Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúan en ejercicio de sus funciones ” (Art. 25.1).

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

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

Estas disposiciones internacionales, que constituyen ley en Venezuela a partir de 1977 fueron apreciadas por los Tribunales como reguladoras del recurso de amparo, motivo por lo cual también comenzó a cambiar la jurisprudencia.

V. LOS CAMBIOS JURISPRUDENCIALES EN LOS TRIBUNALES DE INSTANCIA EN 1982: EL CASO RONDALERA

En efecto, con base en estos antecedentes, en 1982 comenzó a modificarse la rigidez interpretativa que en materia de recurso de amparo, se había enunciado en 1970, y ello se produjo con una sentencia del Juzgado Cuarto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda el 24 de noviembre de 1982, dictada con motivo de un recurso de amparo del derecho constitucional a la educación, interpuesto por una Asociación Civil Rondalera de carácter educativo. En el caso concreto, si bien el juez decidió declarar sin lugar el recurso de amparo⁹, ello lo hizo admitiendo su procedencia en los siguientes términos: “ Considera, pues, el Tribunal, como lo ha hecho en anteriores oportunidades, que cualquier juez con excepción de los señalados en el Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia, mencionado en *estos autos*, puede conocer del *recurso de amparo*, porque la Constitu-

8. Véase los textos en *Gacetas Oficiales* Nº 31.256, de 14-6-77, 2.146 Ext. de 28-1-78.

9. Véase René Molina Galicia, *El Amparo a Rondalera*, Ediciones Síntesis Jurídica, Caracas 1984, pp. 69 a 83.

ción confirió esta atribución a "los Tribunales" en forma genérica y hasta tanto se dicte la ley que establezca una competencia específica. *cualquier juez*, so pena de incurrir en denegación de justicia, debe atender a la solicitud de amparo. Considerar que el Constituyente creó, a través del artículo 49 de la Constitución, una norma o principio solamente programática y que en veintiún años de vigencia de esa Constitución no ha podido promulgarse una ley que desarrolle y haga posible la aplicación de ese recurso, sería admitir que la demagogia alcanzó, en este particular, niveles sublimes, inauditos; lo cual sería absurdo. Cabe por tanto repetir, que el sistema de legalidad, el Estado de Derecho implantado en nuestro país y que ha sido modelo de otros Estados ganados a la democracia posteriormente a la vigencia de nuestra Constitución, requiere de la aplicación del recurso de amparo. Su reconocimiento y aplicación debe ser propósito del régimen que, durante casi veinticinco años, ha demostrado respeto a la ley y a las garantías ciudadanas"¹⁰.

Este criterio fue ratificado por el Juzgado Superior Octavo en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda de 10 de febrero de 1983¹¹, el cual al decidir la apelación interpuesta contra la sentencia antes mencionada, decretó el amparo solicitado para lo cual, al referirse al problema de la competencia, señaló:

"En lo atinente a la incompetencia del Tribunal Cuarto de Primera Instancia en lo Civil para conocer de la acción propuesta, ya que conforme al Decreto 384 de 16 de octubre de 1968 publicado en *Gaceta Oficial* N° 25.787 de la misma fecha, sólo tiene competencia en materia de derecho familiar y no ninguna otra; cabe señalar que el mandato del Constituyente de amparar, está dirigido a todos los jueces, y que si bien la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha definido la incompetencia de los Tribunales penales para conocer de juicios de amparo distintos a los que tengan por objeto la privación o restricción de la libertad humana, pues de ellos corresponde conocer a la Jurisdicción Penal con exclusividad, persiste en cuanto al recurso de amparo la competencia genérica que establece el artículo 49 de la Constitución, lo que hace competente a dicho Tribunal, como Tribunal Civil para conocer en primer grado de este recurso de amparo que evidentemente pretende obtener la protección de un derecho civil como son el de educar, mediante el ejercicio de la actividad docente y el de recibir educación en plantel escogido por los padres"¹².

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

"Como se ve de dicha sentencia dictada, como se dijo, en 1970, el criterio de la Corte se ha mantenido cerrado en cuanto a la admisión de una acción de amparo constitucional deducida en protección y defensa de los derechos humanos que la Constitución Nacional reconoce y garantiza, en base a la interpretación restringida que hace del Artículo 49 de la Constitución Nacional, es decir, que su posición es la misma que guardó la Corte Suprema Argentina hasta 1957 cuando en el caso Angel Siri, hizo una apertura a la acción de amparo, hasta que el 18-10-66 se dictó la Ley N° 16.986 sobre amparo".

"Ha transcurrido un cuarto de siglo de vida democrática, celebrado con euforia y un análisis de los logros, pero la situación de los derechos humanos sigue siendo la misma, pues no se ha reglamentado *ese recurso efectivo, rápido y eficaz*, para restañar las violaciones, salvo el amparo de la libertad personal y las res-

10. *Idem*, p. 80.

11. *Ibidem*, pp. 106 a 169.

12. *Ibidem*, pp. 152-153.

tricciones de que ella pueda ser objeto, mediante el *habeas corpus*, reglamentado por la Constituyente en la Disposición Transitoria Quinta. Son ya leyes vigentes en Venezuela los Tratados Internacionales cuya normativa transcribimos en materia de derechos humanos, políticos, civiles y penales, lo que nos lleva a la conclusión de que la situación jurídica en Venezuela no es la misma de 1970 y la jurisprudencia favorable a la admisión de amparo a nivel de instancia se ha incrementado con los problemas de competencia, por ser llevados a la jurisdicción penal, aun cuando se trate de materias civiles, por la experiencia que se reconoce a dicha jurisdicción en el manejo del *habeas corpus*"¹³.

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

VI. EL NUEVO CRITERIO DE LA CORTE SUPREMA EN 1983

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

"La norma transcrita ha sido objeto de divergente interpretación tanto por parte de la doctrina como de la jurisprudencia nacionales, pues mientras algunos consideran que se trata de una norma simplemente programática cuya aplicación —salvo lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta— queda diferida hasta que se dicte la ley especial que regule la materia, otros estiman que la ausencia de este instrumento legal no impide el ejercicio del recurso de amparo, y en apoyo de este último criterio se invoca especialmente el aparte del artículo 50 de la propia Constitución, que establece:

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

Considera la Corte que con esta declaración el constituyente ha reafirmado su voluntad en el sentido de mantener la integridad de los derechos humanos y de ponerlos a cubierto de cualquier intento o acto que pudiese vulnerarlos, ya que, en su concepto, la diferencia que ha pretendido hacerse entre derechos y garantías es inadmisibles, desde el momento que haría de aquéllos meras declaraciones retóricas sin contenido real"¹⁴.

En esta forma, la Corte Suprema de Justicia admitió la posibilidad de ejercicio del recurso de amparo en Venezuela, con lo cual abandonó su criterio de que la norma del artículo era programática sostenido en 1970; carácter que, por otra parte, los Tribunales de Instancia consideraron superado desde el momento en que por ley

13. *Ibidem*, p. 149.

14. Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Oct.-Dic. 1983, pp. 169 y 170.

se habían aprobado convenciones internacionales sobre derechos humanos que exigían la garantía del amparo.

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

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

“Al efecto, *deben limitar su facultad para admitir recursos de amparo de acuerdo con la afinidad que con su competencia natural tengan los derechos que se pretendan vulnerados*, en razón de que el propio artículo 49 de la Constitución da a entender claramente que si el deber de amparo corresponde a todos los Tribunales de la República, habrá una distribución de competencias entre los mismos, según se desprende del aparte que se refiere al juez competente, y porque el propio constituyente inició esta distribución de competencias al otorgarla a los Jueces de Primera Instancia en lo Penal en lo referente al amparo de la libertad personal (Disposición Transitoria Quinta)”¹⁵.

En esta forma la Corte continuó exigiendo el criterio de la afinidad de competencia que en el Acuerdo de 1972 ya había establecido. Por ello, en el caso concreto sometido a su conocimiento y decidido en la sentencia de 1983, la Corte Suprema se declaró competente en virtud de que la Resolución impugnada era emanada del Consejo Supremo Electoral, “y el amparo no podía ser sino la desviación de la nulidad manifiesta del acto administrativo emanado de dicho órgano” y ello “en virtud de la atribución que le otorga el Ordinal 12 del Artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y porque corresponde a la Corte la función primordial de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público”¹⁶.

Ahora bien, en el caso concreto sometido a la Corte Suprema y resuelto en su decisión de 1983, la Corte declaró sin lugar el recurso de amparo al considerar que no era manifiesto el alegato de inconstitucionalidad de la Resolución impugnada del Consejo Supremo Electoral, “y en razón de que no puede esta Corte hacer un pronunciamiento al respecto sino de acuerdo con los procedimientos establecidos para la tramitación y decisión de los respectivos recursos de nulidad”¹⁷, con lo cual se estableció otro de los principios básicos en materia de amparo, y es que el Tribunal no puede entrar a decidir los recursos de amparo si existe un recurso de amparo paralelo o idóneo, como en materia de actos administrativos lo son los recursos contencioso-administrativos de anulación.

VII. EL CRITERIO DE LA CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN 1984

Este criterio ha sido claramente expuesto por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de 25 de enero de 1984, al considerar que la acción de amparo resulta improcedente contra los actos administrativos, “por cuanto esta acción

15. *Idem*, p. 170.

16. *Ibidem*, p. 170. La atribución 12 del Artículo 42, asigna competencia a la Corte Suprema en Sala Político-Administrativa para “declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los *actos administrativos* generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional”.

17. *Ibidem*, p. 170.

es un medio extraordinario de protección que sólo puede ser utilizada cuando no existan vías a través de las cuales pueda obtenerse el restablecimiento de los derechos subjetivos”¹⁸. En el caso concreto sometido a conocimiento de la Corte Primera, se trataba de un acto administrativo formal definitivo y firme de un Consejo de Facultad de una Universidad Nacional, que no había sido objeto de recursos, ni administrativos ni contencioso-administrativos y, por tanto, no se trataba de “una actitud fáctica de la autoridad administrativa, sobre la cual no hubiera existido ninguna otra vía jurídica para impugnarlo”. En otras palabras, como lo dice la Corte Primera, “la actuación en concreto del Consejo de la Facultad no es una vía de hecho o un acto material que no estuviere respaldado por un acto administrativo, frente al cual el interesado hubiera carecido de algún tipo de protección, sino que por el contrario, consiste en una decisión de carácter jurídico, que de ser arbitraria o ilegal, ha podido invalidarse por la vía del recurso jerárquico administrativo, y que en el supuesto de que también hubiera sido confirmado por el Consejo Universitario, también la protección de sus derechos violados por dicho acto ha podido conseguir el recurrente por la vía del recurso contencioso-administrativo de anulación”¹⁹.

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

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

18. Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 17, E.J.V., Caracas, enero-marzo 1984, pp. 182 a 185.

19. *Idem*, p. 182.

creándose como regla general un régimen de excepción en materia jurisdiccional, representado por un juicio breve y sumario y por una acción extraordinaria”.

“Pero, por otra parte, la consagración ilimitada y absoluta de la acción de amparo, convertiría a los Tribunales en órganos ordinarios de la actividad y actuación administrativa, es decir, en órganos de alzada, al que constantemente acudirían los particulares para que se les restableciera sus derechos, perdiéndose de este modo uno de los fundamentos del principio de la legalidad administrativa cual es la potestad o poder del autocontrol, de la propia Administración y, en concreto, de su facultad de revisión de la actividad de los órganos administrativos. Tal potestad y facultad, además de inútiles, serían innecesarias y terminarían siendo erradicadas del ordenamiento. De este modo operaría en la práctica una derogación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en lo atinente a la jurisdicción contencioso-administrativa, trastocándose el régimen normal y ordinario de los procedimientos administrativos y de los juicios de nulidad, de un modo tal que lo corriente sería entonces los juicios sumarios y los jueces se convertirían en jueces naturales”.

“Por las razones anteriores, la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha consagrado el carácter extraordinario de la acción de amparo, cuando en sentencia de su Sala Político-Administrativa de fecha 26-04-71, asentó que, calificada de acto administrativo determinada medida de una autoridad, “es obvio que el interesado puede recurrir ante la Corte si considera que el acto es nulo por inconstitucionalidad o ilegalidad” y que, por lo tanto, los Tribunales no pueden conocer de recursos de amparo contra tales actos (*Gaceta Oficial* N° 1.478 Éxtrordinario de 16-07-71). Además, en sentencia de fecha 14 de diciembre de 1970, cuyos fundamentos se reproducen en el Acuerdo con fuerza obligatoria dictado por la Sala Político-Administrativa, en fecha 24 de abril de 1972, el máximo Tribunal señaló que constituye grave extralimitación de atribuciones de los Tribunales el que éstos sustancien y decidan, por el procedimiento breve y sumario del amparo, la inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos administrativos. Esto significa, agrega esta Corte, que sólo por la vía de los recursos de anulación pueden los Tribunales Contencioso-Administrativos anular tales actos y restablecer las situaciones jurídicas lesionadas, conforme lo ordena el artículo 206 de la Constitución y no por la vía de la acción constitucional a que se contrae el artículo 49 del mismo texto constitucional. En consecuencia, como lo estableció el máximo Tribunal en la citada sentencia de su Sala Político-Administrativa de fecha 14 de diciembre de 1970”:

“Pero el derecho de obtener la actuación de los Tribunales mediante las acciones o recursos que establece la ley, debe ser ejercido con arreglo a las disposiciones de ésta, pues aunque todas las Cortes y Juzgados de la República están investidos de jurisdicción, su competencia y actuación está limitada a determinados casos y regulada por procedimientos que varían de acuerdo con la naturaleza de la acción y que, en su conjunto, constituyen la garantía procesal por excelencia del derecho de defensa que la Constitución consagra. En razón de ello, «el derecho de utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses», debe necesariamente ser ejercido por todos «en los términos y condiciones establecidos por la Ley» (artículos 68 *ejusdem*), o lo que es lo mismo, en los Tribunales, en las oportunidades y conforme al modo de proceder instituido en cada caso por el legislador”.

“En congruencia con lo expuesto, no puede esta Corte, por la vía del amparo, revocar o anular la medida dictada por el Consejo de Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, por tratarse de un acto administrativo frente al cual el interesado disponía de los recursos administrativos y de las acciones de nulidad, siendo

por esta razón improcedente la acción de amparo frente a la decisión dictada por dicho Consejo de fecha 14 de septiembre de 1983, y que le fuera comunicado al accionante en fecha 19 del mismo mes y año. En efecto, siendo como es el recurso de amparo una acción no prevista en el ordenamiento constitucional de nuestro país como un medio sustitutivo de control de la legalidad de los actos administrativos por la vía de los recursos administrativos o por la vía del contencioso-administrativo, la acción de amparo en contra de la citada medida resulta improcedente, y así se declara”²⁰.

Conforme a lo anterior, y existiendo frente a los actos administrativos los recursos contencioso-administrativos de anulación, se entiende por qué la propia Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencias de 1982 consideró, en concreto, la decisión de suspensión de los efectos de los actos administrativos conforme al artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como “el ejercicio de un recurso de amparo contra una actuación de la Administración cuya ilegalidad es discutida por el administrado”²¹.

Por tanto, el recurso de amparo no es el único medio jurisdiccional de protección y amparo de los derechos constitucionales contra actos arbitrarios de la Administración, por lo que aun cuando no exista aún ley reglamentaria del recurso, ello no significa que frente a actos administrativos arbitrarios, violatorios de derechos individuales, los afectados se encuentren desasistidos. Al contrario, éstos deben utilizar las vías ordinarias²² o las vías de control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos ante la jurisdicción contencioso-administrativa²³. Es más, en caso de regularse legalmente el recurso de amparo, habría que excluirlo en los supuestos en que están previstas otras vías de amparo o protección jurisdiccional en el ordenamiento jurídico, como el recurso contencioso-administrativo²⁴ o las acciones posesorias. En todo caso, hasta que no se dicte dicha ley, frente a violaciones de derechos y garantías constitucionales cometidas por la Administración por vías de hecho, es decir, mediante actos materiales en los cuales la actuación arbitraria de la Administración no está respaldada en un acto administrativo, queda abierta la posibilidad de ejercer el recurso

20. *Ibidem*, p. 182 a 184.

21. Véase Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 27-5-82, 7-6-82 y 21-7-82 en *Revista de Derecho Público* Nº 11, E.J.V., Caracas, julio-septiembre 1982, pp. 170 a 172.

22. En los casos en que la “acción esté dirigida a la defensa de derechos definidos y protegidos por el derecho común”, como los que serían objeto de acciones posesorias, siempre que no estén expresamente prohibidas. Véase Sentencia de la CSJ en SPA de 11-11-70, en *GO* Nº 1.447 de 15-12-70, p. 27.

23. En tal sentido, la *Corte Suprema* ha señalado frente a un acto administrativo de expulsión de un extranjero del país respecto del cual se solicitó amparo, que “calificado como ha sido de acto administrativo la medida de expulsión de referencia, es obvio que el interesado puede recurrir ante la Corte, si considera que el acto es nulo por inconstitucionalidad o ilegalidad”, por lo que decidió que la sentencia del Juez de Primera Instancia en lo Penal que otorgó el amparo “carecía de jurisdicción para conocer y decidir sobre el mismo, ya que su competencia se limita a conocer del recurso de *habeas corpus*”. Véase Sentencia de la CSJ en SPA de 26-4-71 en *GO* Nº 1.478, Extraordinaria, de 16-7-71. Véase, en general, J. G. Sarmiento Núñez, “El amparo contra los actos administrativos”, en *Ministerio Público*, Caracas, enero-abril 1971, pp. 127 a 132.

24. *Cfr.* Hildegard Rondón de Sansó. *El Sistema contencioso-administrativo de la Carrera Administrativa*, Caracas, 1974, p. 350. Debe señalarse, en todo caso, que el recurso de amparo no está previsto en el ordenamiento constitucional venezolano, como una institución comprensiva o sustitutiva del control de la legalidad de los actos administrativos por la vía contencioso-administrativa, como podría serlo en otros sistemas jurídicos, como el mexicano. (Véase en particular, H. Fix Zamudio, “Algunos aspectos comparativos del derecho de amparo en México y Venezuela”, en *Libro Homenaje a Lorenzo Herrera Mendoza*, Facultad de Derecho, UCV, Caracas, 1970, Tomo II, pp. 333 a 389), por lo que su regulación legal deberá diferenciar los supuestos en que procedan ambas vías de protección jurisdiccional.

de amparo, pero ante los Tribunales con competencia en materia contencioso-administrativa, respetándose la afinidad de la competencia.

VIII. EL PROBLEMA PENDIENTE: EL AMPARO FRENTE A ACTUACIONES DE LOS PARTICULARES

Por último, debe señalarse que la institución del recurso de amparo es concebida en el ordenamiento constitucional venezolano, en la regulación parcial que la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución hace del *habeas corpus*, como un medio jurídico de protección contra las actuaciones del Estado que lesionen o menoscaben los derechos y garantías constitucionales, por lo que no procederían contra actos de particulares que afecten la libertad personal de otros particulares²⁵. Las vías judiciales ordinarias están precisamente abiertas en estos casos. En todo caso, en la ley reguladora del recurso de amparo, podría extenderse la protección frente a acciones particulares²⁶, por lo que el papel de la jurisprudencia en este caso, también podría ser innovador.

25. Cfr. Guaicaipuro Martínez, "Acción de amparo. Legitimación pasiva", en *Doctrina PGR 1971*, Caracas 1972, pp. 9 y ss.

26. Véase Ramón Escobar Salom, *El amparo en Venezuela*, 1971, p. 101.