

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL RECURSO DE AMPARO

Hildegard Rondón de Sansó
*Magistrado de la Corte Primera de lo
Contencioso-Administrativo*

Se insiste en los medios jurídicos en la necesidad de una regulación del Amparo, que extienda la protección efectiva de dicha institución a otros derechos constitucionalmente garantizados diferentes a la libertad personal, ya que este último tiene su expresa normativa en la disposición transitoria quinta de la Constitución. En efecto, el artículo 49 de nuestro texto fundamental indica en su encabezamiento que: “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”.

La situación creada con la vigencia de la norma constitucional y de la mencionada disposición transitoria planteó una larga polémica, por cuanto esta última reguló el amparo de la libertad personal, estableciendo al efecto la posibilidad de que fuese expedido por un Juez Penal de Primera Instancia un mandamiento de *Habeas Corpus*. Se pensó así que el régimen previsto para esta específica forma de amparo podía ser aplicado por analogía para la tutela de otros derechos. Las posiciones que se sostuvieron y que aún se sostienen al efecto eran sustancialmente dos: la de quienes estimaban que la disposición del artículo 49 era de carácter meramente pragmática, en virtud de lo cual hasta tanto no fuese dictada una ley reguladora del amparo no podía hacerse valer tal derecho, sino en los casos en los cuales estuviese referido a la violación de la libertad personal, única figura regulada expresamente por la tantas veces citada disposición transitoria quinta; la posición de quienes refutaban la tesis antes expuesta por estimar que el artículo 50 de la Constitución prescribe que: “La falta de ley reglamentaria de estos derechos (los derechos y garantías constitucionales) no menoscaba el ejercicio de los mismos”. Por todo lo anterior sé estimaba que, aun cuando no existiese una ley reguladora del amparo en general, el mismo podía hacerse valer utilizándose como procedimiento válido el contemplado en la norma transitoria. Es sabido que la Corte Suprema de Justicia intervino para detener, con un acuerdo con fuerza vinculante, el caos que la aplicación de esta segunda tesis había creado, por cuanto a través de ella los jueces penales conocían de todo tipo de materias cuando les era solicitado el amparo de cualquier derecho constitucionalmente previsto.

Mucho se ha escrito e incluso se ha trabajado sobre la regulación del amparo y es ante el temor de que la prisa de nuestros legisladores pueda acoger algún proyecto que se inspire en legislaciones que si bien lo contemplan, sin embargo se fundan en sistemas totalmente distintos al nuestro, es por lo que consideramos oportuno precisar los lineamientos constitucionales que el amparo plantea para que su regulación no desvirtúe su espíritu y propósito.

El amparo se presenta como un recurso desde el punto de vista procesal, esto es, constituye un medio o vía de impugnación de un acto formulado o que deba presumirse que lo ha sido en base a una disposición de ley (acto tácito, silencio administrativo, etc.). Al indicar que es un recurso se está diciendo que sólo contra una decisión expresa o tácita que lesione la esfera de los intereses de un sujeto el mismo puede oponerse. En el derecho que regula la forma y medios de defensa de los intereses, esto es en el Derecho Procedimental, se distinguen entre las acciones o demandas que son las vías a través de las cuales se hace valer una pretensión frente

a un sujeto y el recurso, que es la conducente para atacar una decisión que se estima es contraria a derecho. La acción es esencialmente subjetiva por cuanto implica la confrontación de la posición del actor con la posición del demandado. Ella hace surgir de inmediato una parte, que es la que actúa en la reclamación de su pretensión, frente a la cual habrá de colocarse otra parte que es aquella contra quien la misma se deduce. El recurso, por el contrario, es esencialmente objetivo, por cuanto más que hacer valer su propio derecho quien lo ejerce lo que hace es imputarle a un acto, decisión o sentencia vicios que atentan contra la legitimidad que lo rige. De allí que el recurso no establezca verdaderas y propias "partes" en sentido procesal, por cuanto el mismo implica esencialmente el ataque objetivo contra una decisión cuya extinción parcial o total se pide para el restablecimiento del orden jurídico afectado por el acto.

El amparo es un recurso contra un acto de una autoridad pública. En efecto, no puede pensarse que el amparo pueda ser ejercido como una vía de acción, por cuanto su naturaleza antes señalada de recurso impide que se ejerza sin que medie un acto expreso o tácito. Por otra parte es un recurso contra un acto del Poder Público, ya que las relaciones entre los particulares se rigen por el Derecho Privado y se ventilan por los medios que el mismo establece. En efecto, el régimen jurídico que regula las relaciones entre particulares, que tiene sustantivamente su sede principal en el Código Civil y adjetivamente su sede principal en el Código de Procedimiento Civil, no requeriría de una disposición expresa de la Constitución que garantizara el goce y disfrute que el ordenamiento jurídico ofrecen, por cuanto existen múltiples textos en todas las especialidades cuya normativa arranca de las dos bases sustantivas y adjetivas que antes enunciáramos.

La afirmación anterior determina que el campo del recurso de amparo es el de las relaciones entre un particular y una autoridad pública que, a través de un acto, lesione los derechos fundamentales que la Constitución establece. No hay recurso de amparo de un particular frente a otro, sino de un particular frente al Poder Público.

Tal como se señaló precedentemente y está expresamente establecido en el citado artículo 49, el recurso de amparo sólo opera cuando se alegue la violación "de los derechos y garantías que la Constitución establece". De lo anterior emerge que el recurso de amparo es un recurso de inconstitucionalidad. No puede hacerse valer tal medida contra los actos ilegales del Poder Público, sino contra aquellos que, en violación de la norma fundamental, lesionen a un particular en los derechos que ella consagra.

El procedimiento del amparo está destinado a producir "el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida por el acto de la autoridad pública". Este carácter sumario que lleva a la toma de decisión nos indica que el amparo no tiene un carácter de pronunciamiento de fondo, sino que está destinado a otorgar una protección inmediata de un derecho constitucional que ha sido lesionado sin que tal declaración necesariamente implique una decisión sobre el fondo. El recurso de amparo pretende que se restablezca un derecho constitucional infringido, que se le restituya a un sujeto el disfrute de un derecho constitucional del cual se le ha privado. No pretende que se califique como legítimo o ilegítimo el acto que infringe ese derecho como condición para su inmediato restablecimiento y como es lógico suponer, de lo anterior deriva el carácter cautelar o preventivo que el amparo posee. En efecto, no puede pretenderse que el amparo, siendo un procedimiento "breve y sumario", vaya al fondo del asunto, porque si bien es cierto que la justicia ha de ser rápida, también para ser tal ha de decidir en base a todos los elementos de juicio aportados, lo cual se opone a la sumariedad y brevedad que la Constitución exige.

Hechas las anteriores consideraciones de las mismas ya se deduce una serie de notas que, sin que deriven de extensos estudios doctrinarios o de legislación comparada, emergen por sí mismas del texto del artículo 49 de la Constitución y que

resumidas nos indican lo siguiente: Primero: el recurso de amparo es la impugnación de un acto tácito o expreso; segundo: el recurso de amparo se ejerce frente a una autoridad pública; tercero: el recurso de amparo es un recurso de inconstitucionalidad; cuarto: el recurso de amparo es una medida cautelar. De las razones antes delineadas aparecen igualmente otras que podemos sintetizar así: El recurso de amparo tiene un carácter residual, por cuanto el mismo no podría operar cuando la Constitución o la ley establezcan vías expresas para el restablecimiento de los derechos violados por una autoridad pública. El recurso no podría operar contra los actos del Poder Legislativo ya que las vías para su impugnación están preestablecidas. No podría operar contra las decisiones de los jueces en los procedimientos en curso o ya concluidos por cuanto el carácter residual que posee choca contra la existencia de los remedios procesales expresamente concedidos contra los mismos. El recurso no puede operar contra decisiones atacadas de ilegalidad, por cuanto sólo la violación directa de la Constitución produce la lesión de las garantías constitucionales.

De todo este cúmulo de consideraciones emerge una serie de reglas que nos guían hacia conclusiones básicas. Ellas son:

Si el recurso de amparo es ejercible contra las autoridades administrativas, el juez competente para conocer del mismo no puede ser sino el juez contencioso-administrativo porque sólo éste tiene poder *ratione personae* para conocer de las decisiones de la Administración, para anularlas o suspender temporalmente sus efectos. De allí que una regulación global del amparo tiene que eliminar la competencia de los jueces penales para decretar *habeas corpus*, ya que el juez contencioso-administrativo es el único competente para decidir en vía principal sobre los actos administrativos y es ante los mismos ante quienes han de hacerse valer los recursos de amparo, incluso los relativos a la libertad personal.

Existiendo como existe en Venezuela el recurso de inconstitucionalidad a través del cual pueden impugnarse los actos violatorios de la Carta Fundamental, tanto por la infracción objetiva de ella (cualquiera de sus normas) como por violación subjetiva (lesión de las garantías constitucionales), la regulación del recurso de amparo debería limitarse a establecer el régimen del restablecimiento cautelar, provisional, de los derechos lesionados hasta tanto se decida el fondo, constituido por la legitimidad o ilegitimidad del acto.

La competencia de los tribunales contencioso-administrativo para conocer de los recursos de amparo deriva no sólo de los elementos enunciados, sino del texto expreso del artículo 206 de la Constitución que establece que los mismos son competentes "para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la autoridad administrativa".

El recurso de amparo debe ser confiado para su conocimiento y decisión a los jueces contencioso-administrativos, quienes ya tienen el poder de suspender los actos administrativos, acordado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Este poder de suspensión se transforma, en los casos en los cuales el mismo deriva del conocimiento del recurso de amparo, por cuanto no es necesario para su procedencia que se demuestre la existencia de un daño irreparable o de difícil reparación en la definitiva, sino que basta con que se compruebe la lesión al derecho o garantías constitucionales.

Ahora bien, ¿cuáles son los derechos o garantías constitucionales que se protegen con el recurso de amparo? A nuestro ver, la esfera tutelada es la de los derechos individuales contenidos en el Capítulo III del Título III de la Constitución, con lo cual se excluye todo el campo de los derechos sociales que pertenecen no sólo al individuo como tal sino a las comunidades y están cada uno de ellos protegidos por legislaciones especiales (Ley del Trabajo, Ley de Protección Tutelar de Menores, Leyes Sanitarias, Ley Orgánica de Educación, Ley contra Despidos Injustificados, Ley

del Seguro Social Obligatorio); se excluye igualmente el campo de los derechos económicos que ya están especialmente tutelados por una extensa normación (Ley de Protección al Consumidor, Leyes de Nacionalización, Ley de Propiedad Industrial, Ley sobre el Derecho de Autor, Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, Ley de Reforma Agraria, Ley Orgánica del Ambiente, Normas Reguladoras de los Capitales Extranjeros, leyes relativas al ejercicio profesional). Hechas las anteriores exclusiones, el amparo recaería sobre los derechos individuales que la Constitución enuncia: el derecho a la vida; el derecho a la protección del honor, la reputación y la vida privada; el derecho a la libertad y seguridad personales; el derecho a la igualdad de los ciudadanos excluyéndose toda discriminación fundada en la raza, sexo, credo o condición social; la inviolabilidad de la correspondencia; la libertad de tránsito, la libertad de culto, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho a no ser juzgado sino por el juez natural, el derecho de asociación y el derecho de reunión.

Son los anteriores los lineamientos generales del amparo que, por desprenderse del texto y espíritu de la norma que lo consagra, deben inspirar a la ley que haga su regulación.