

Artículos

La Competencia Judicial en el Amparo Constitucional, con especial referencia a la Administración Pública

Carlos M. Ayala Corao
*Profesor de Derecho Constitucional y
Derecho Administrativo
Universidad Católica Andrés Bello
Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. EXCEPCIONES.
1. *Tribunal superior al que emitió el pronunciamiento.* 2. *Corte Suprema de Justicia en la Sala afín con el derecho violado o amenazado de violación.* 3. *Corte Suprema de Justicia en Pleno.* 4. *Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.* 5. *Tribunales de Distrito o Municipio y de Parroquia o Departamento.*
- III. ESPECIFICIDAD DE LA COMPETENCIA DE LOS JUECES DE AMPARO CONSTITUCIONAL.
- IV. INEXISTENCIA DE UNA "JURISDICCION" CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA EN SENTIDO ORGANICO EN LA ORGANIZACION JUDICIAL VENEZOLANA.
- V. OBJETO PROPIO DEL AMPARO CONSTITUCIONAL.
- VI. ACCESORIEDAD Y AUTONOMIA DE LA PRETENSION RESTABLECEDORA.
- VII. CARACTERIZACION DE LA LEGITIMACION PASIVA.
- VIII. CONFIGURACION DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS COMO ORGANOS COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS ACCIONES DE AMPARO CONSTITUCIONAL.

I. INTRODUCCION

Los principios sobre la competencia judicial establecidos en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales han suscitado una serie de dudas en relación a las acciones de amparo ejercidas contra la Administración Pública.

En efecto, antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Amparo, la jurisprudencia se mostró contradictoria en relación al establecimiento de la competencia jurisdiccional en materia de amparos constitucionales contra la Administración. En algunos casos se acogió el criterio de la competencia afín con la *naturaleza del derecho lesionado*, y en otros casos, privó el criterio de la competencia afín con la correspondiente a la *persona jurídico-territorial de la cual emana el acto lesivo*. De acuerdo a este segundo criterio, resultaba competente la jurisdicción contencioso-administrativa, siempre que la lesión emanara de un ente de la Administración Pública.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Amparo originalmente (G.O. N° 33.891 de 22-1-88) estableció los principios generales de la competencia judicial en los artículos 7, 8 y 9 en la siguiente forma:

“Artículo 7º 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*.

En caso de duda, se observarán, en lo pertinente, las normas sobre competencia en razón de la *materia*.

Si un Juez se considerare incompetente, remitirá las actuaciones inmediatamente al que tenga competencia.

Del amparo de la *libertad y seguridad personales* conocerán los Tribunales de Primera Instancia en lo *Penal*, conforme al procedimiento establecido en esta Ley.

Artículo 8º La Corte Suprema de Justicia conocerá en única instancia, en la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados 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.

Artículo 9º Cuando los hechos, actos u omisiones constitutivos de la violación o amenaza de violación del derecho o de la garantía constitucionales se produzcan en lugar donde no funcionen 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. Dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la adopción de la decisión, el Juez la enviará en consulta al Tribunal de Primera Instancia competente”.

Por lo cual, en la actualidad, la competencia judicial para el conocimiento de las acciones de amparo está determinada en base a tres criterios generales:

1. *El grado: Tribunales de Primera Instancia.* Sin embargo, no debe entenderse por Tribunales de Primera Instancia, cualquier tribunal que pueda conocer en primera instancia de una acción o recurso, sino como lo ha precisado la Corte Suprema, en su sentido estricto y específico, a los tribunales que tienen el rango, clase y categoría o jerarquía de tales, es decir, “los Juzgados de Primera Instancia en su acepción estricta y a los que se refiere concretamente el Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial y son los que según el artículo 11 de la Ley de Carrera Judicial, constituyen la categoría “B” en la organización de los distintos Tribunales de la República” (Sentencia de 26-7-88, CSJ-SPA, Caso: “Colectivos Bripaz, C.A. vs. Dirección General Sectorial de Transporte Terrestre del MTC”, Magistrado Ponente: Dr. Pedro Alid Zoppi, consultada en original, pág. 5).

2. *El Territorio:* Tribunal de Primera Instancia en la jurisdicción correspondiente *al lugar donde ocurriere el hecho, acto u omisión que motive la solicitud de amparo.* La distribución territorial de los Tribunales de Primera Instancia está establecida en la Ley Orgánica del Poder Judicial y los Decretos complementarios, que organizan las circunscripciones territoriales en que actúan los jueces.

3. *La materia:* Tribunales de Primera Instancia competentes en la *materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violados o amenazados de violación.*

Por lo cual, *la materia* en amparo constitucional se define conforme a los criterios de afinidad de la competencia del tribunal *con la naturaleza del derecho lesionado.* Así, la competencia jurisdiccional por la materia para el conocimiento de la acción de amparo constitucional, se define por la naturaleza del derecho constitucional violado o amenazado de violación. Por lo cual, será competente para conocer una acción de amparo, el tribunal cuya competencia sea afín con la materia que protege el derecho constitucional invocado.

Ahora bien, la competencia jurisdiccional atribuida en forma genérica a los Tribunales de Primera Instancia competentes en la materia afín con la naturaleza del derecho constitucional violado o amenazado de violación, únicamente encuentra una asignación exclusiva expresa, en el caso del *amparo de la libertad y seguridad personalés* o *habeas corpus*. En este único caso, la Ley le asigna su conocimiento a los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal (art. 7, LOA).

Por último, en el amparo constitucional el "valor de la causa" (art. 30, CPC), no es un elemento constitutivo para la determinación y asignación de la competencia judicial.

II. EXCEPCIONES

Si bien el principio general atributivo de la competencia jurisdiccional de amparo, es el de los Tribunales de Primera Instancia que sean competentes en la materia afín con la naturaleza de derecho constitucional lesionado, la ley establece diversas excepciones a esta regla general:

1. *Tribunal superior al que emitió el pronunciamiento*

En el caso de la acción de amparo contra las sentencias dictadas por los tribunales de la República, son competentes los tribunales superiores a aquellos que emitan respectivas decisiones judiciales por evidentes razones de respeto al grado o jerarquía en la organización judicial (art. 4).

Dicho sistema en un principio creó dudas acerca de cuál era el tribunal superior competente para conocer de la acción de amparo intentada contra las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores. En sentencia de fecha 5-5-88, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, estableció que ella "no es órgano de Alzada de los Tribunales Superiores Civiles de la República" (caso "Edificaciones Las Rocas, C.A. vs. sentencia de 21-3-88 dictada por el Juez Superior en lo Civil y Mercantil del Distrito Federal y Estado Miranda", Magistrado Ponente: Dr. Aníbal Rueda, consultada en original). Sin embargo, la Corte Suprema modificó posteriormente su criterio respecto a este particular, al establecer en sentencia de fecha 16-6-88, que

"En los supuestos de acciones de amparo contra decisiones judiciales, las mismas deben interponerse por ante un Tribunal Superior al que emitió el pronunciamiento. Si bien es cierto, que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, no es Tribunal de Alzada de los Juzgados Superiores Civiles, sí es en cambio un Tribunal de Superior Jerarquía a ellos; y si por otra parte, se ratifica la existencia de la institución del conocimiento de las causas en dos instancias, con la única excepción referida a los casos contenidos en la norma consagrada en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Garantías y Derechos Constitucionales, es forzoso concluir, que esta Sala de Casación Civil deberá conocer como Tribunal Superior, tanto de las apelaciones como de las consultas que se originen con motivo de decisiones judiciales (resoluciones, sentencias o actos), que lesionen un derecho constitucional, y así se decide. En consecuencia, queda modificada la doctrina que con sentido contrario se había establecido con anterioridad a este fallo". (Sentencia de 6-6-88, CSJ-SCC, caso "Jozsef Lajos K. vs. entrega material efectuada por el Tribunal Primero de Primera Instancia en lo Civil", Magistrado Ponente: Dr. Aníbal Rueda, consultada en original).

2. *Corte Suprema de Justicia en la Sala afín con el derecho violado o amenazado de violación*

En caso de que el agravante sea el Presidente de la República, uno de sus Ministros, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales del país, es competente en única instancia, la Corte Suprema de Justicia en la Sala afín con el derecho violado o amenazado de violación (art. 8, LOA). Se trata evidentemente en este caso, de una competencia "ratione personae" atribuida en virtud de la condición del cargo que ejercen dichas autoridades. Dicha competencia es, por tanto, de interpretación restrictiva respecto a esas personas. Sin embargo, aún en estos casos no se le atribuyó la competencia jurisdiccional a la Sala Político-Administrativa en forma exclusiva, sino a la Sala afín con el derecho lesionado. Tal fue el criterio acogido por la Corte Suprema de Justicia cuando le asignó a la Sala de Casación Civil la competencia para conocer el amparo constitucional intentado por el Rector de la Universidad Central de Venezuela contra el Ejecutivo Nacional, por la supuesta violación de diversos derechos sociales (educación, trabajo, etc.), al no aprobarse el presupuesto universitario. (Corte Suprema de Justicia en Pleno, auto de 22-3-88. Ver sentencia definitiva de la Sala de Casación Civil de 7-4-88, caso "Rector UCV vs. Ejecutivo Nacional", Magistrado Ponente: Dr. Aníbal Rueda, consultadas en original).

En fecha reciente, la Ley Orgánica de Amparo fue reformada en forma apresurada, con el objeto de incluir dentro de las competencias de la Corte Suprema de Justicia en única instancia (art. 8), las acciones de amparo contra los hechos, actos u omisiones emanados del Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales del país (G.O. Nº 34.060 de 27-9-88). A primera vista, pareciera que dicha competencia choca con el carácter "personal" del fuero atribuido en el artículo 8 a las autoridades en él enumeradas. En efecto, el fuero personal del artículo 8 se refiere a personas y no a organismos o cargos. Sin embargo, todas las autoridades consagradas originalmente en dicha norma, ejercen sus funciones en forma "unipersonal", a diferencia de los organismos electorales, los cuales son todos "colegiados". En efecto, de conformidad con la Ley Orgánica del Sufragio (G.O. Nº 4.043 Extraordinario de 8-9-88), la organización, vigilancia y realización de los procesos electorales estará a cargo de los siguientes organismos (art. 21): 1) *El Consejo Supremo Electoral*, compuesto por nueve (9) miembros designados por las Cámaras Legislativas en sesión conjunta (art. 41, LOS); 2) *Las Juntas Electorales*: A) *Principales* (Una en cada Estado, Distrito Federal y Territorios Federales), compuestas por siete (7) miembros designados por el Consejo Supremo Electoral (art. 50, LOS); B) *Municipales de los Municipios Autónomos* (una en cada Municipio autónomo de los Estados y en cada Departamento de los Territorios Federales), compuestas por cinco (5) miembros designados por la Junta Electoral Principal de la circunscripción correspondiente (art. 52, LOS); y C) *Municipales de Municipios Foráneos y Parroquias* (en cada uno de los Municipios Foráneos y Parroquias, en los Estados, en las Parroquias del Distrito Federal y en los Departamentos de los Territorios Federales), compuestas por cinco (5) miembros designados por la Junta Electoral Municipal correspondiente (art. 55, LOS); y 3) *Mesas Electorales*, compuestas por cinco (5) miembros designados por la Junta Electoral Municipal correspondiente (art. 57, LOS).

Como resulta evidente, la inclusión de los organismos electorales del país dentro de las competencias de la Corte Suprema de Justicia para conocer en única instancia de las acciones de amparo en contra de ellas, no obedece a la jerarquía del cargo o autoridad ejercida, sino a un llamado "interés institucional" de centralizar en un órgano del Poder Judicial de jerarquía nacional suficiente, la facultad

tad para decidir acerca de las solicitudes de amparo referidas a los "derechos políticos", a fin de asegurar "la uniformidad de las decisiones respectivas, evitándose contradicciones jurisprudenciales lesivas a la seguridad jurídica imprescindible a la funcionalidad democrática del país" (*Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*, Congreso de la República, Cámara de Diputados, Comisión de Política Interior, Informe de fecha 14-9-88, págs. 1 y 2).

Hemos calificado dicha reforma de "apresurada", en primer lugar, por ser inorgánica, al no responder a un concepto global de la Ley; en segundo lugar, por no haber pensado en las consecuencias de comenzar a incluir en los fueros personales a todos los organismos electorales del país bajo el pretexto de un "interés institucional", que perfectamente será extensible a todas las autoridades constitucionales como Congreso de la República, Consejo de la Judicatura, Gobernadores, Asambleas Legislativas, Concejos Municipales, etc. Lo apresurado de esta reforma se aprecia además, del lapso en el cual fue propuesta y aprobada: el día 14-9-88 es propuesta la reforma, en la Cámara de Diputados; el día 15-9-88 es aprobada por dicha Cámara, y ese mismo día es remitida a la Cámara del Senado (Oficio N° 840, emanado del Presidente de la Cámara de Diputados de 15-9-88); el día 17-9-88 es sancionada la Ley de Reforma por la Cámara del Senado; y finalmente, el día 27-9-88 le es impuesto el "ejecútese" por el Ejecutivo Nacional y publicada en la *Gaceta Oficial* en esa misma fecha.

Resulta insólita la forma como actuó en este sentido el Consejo Supremo Electoral y el propio Consejo de la Judicatura. Mediante oficio N° 3.487 emanado del Presidente del Consejo Supremo Electoral dirigido a la Presidenta del Consejo de la Judicatura, se le comunicó acerca de la modificación efectuada por el Congreso de la República al artículo 8, "a instancia nuestra"; con el objeto de "evitar que en pleno proceso electoral, especialmente los días previos y el día mismo de los comicios, puedan generarse situaciones que comprometan la credibilidad en el proceso y puedan paralizar de alguna manera actos involucrados con el mismo". Esta manifestación de creencia en la institucionalidad del Poder Judicial fue acompañada de una solicitud final, para que girase una "instrucción" a todos los tribunales del país, a fin de que las solicitudes de amparo constitucional contra los organismos electorales, "no deban ser resueltos por ellos, pues sólo compete su admisión y decisión a la Corte Suprema de Justicia". Esta solicitud fue acordada con lugar, y en una actitud que deja mucho que desear sobre el concepto de autonomía e independencia del Poder Judicial que tiene el Consejo de la Judicatura, la Presidenta de este mismo organismo emitió la Circular N° s.g. 13.800 de fecha 15-11-88, en la cual le remitió a los jueces la referida comunicación del Consejo Supremo Electoral, "estimándole tomar nota de la presente Circular para su *estricto cumplimiento*" (subrayado nuestro).

En todo caso, como veremos más adelante, la reforma era innecesaria pues la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia debía interpretar su competencia exclusiva para conocer de las acciones de amparo contra las lesiones causadas a los derechos políticos consagrados en la Constitución, por ser ésta una materia afín a las competencias asignadas a la Sala Político-Administrativa (art. 42 ord. 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y Título V de la Ley Orgánica del Sufragio).

Un aspecto que ha pasado desapercibido en esta reforma a la Ley Orgánica de Amparo, es la inclusión de una frase en el artículo 8, en el cual se aclara que la tramitación de las acciones de amparo ante la Corte Suprema de Justicia se hará "mediante la aplicación de los lapsos y formalidades previstos en esta Ley". Con lo cual, ya la Corte Suprema no podrá establecer por vía jurisprudencial que ella sólo puede conocer y tramitar las acciones de amparo en las horas y días de

despacho establecidas por cada Sala, sino que "todo el tiempo será hábil y el tribunal dará preferencia al trámite de amparo sobre cualquier otro asunto" (art. 13, LOA).

3. Corte Suprema de Justicia en Pleno

En caso de que se ejerza la acción de amparo conjuntamente con la acción de inconstitucionalidad contra leyes y demás actos estatales normativos de rango legal, es competente la Corte Suprema de Justicia en Pleno (art. 3, LOA). El fuero normal para ejercer la acción autónoma de amparo contra normas es el fuero general de amparo atribuido a los Tribunales de Primera Instancia. Sin embargo, la Corte Suprema actúa como fuero atrayente, en caso de ejercerse la acción de inconstitucionalidad conjuntamente con la acción de amparo, en virtud de la competencia exclusiva atribuida a la Corte Suprema en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (art. 42, ords. 1, 2 y 3).

Sin embargo, resulta contradictorio e ilógico, que el conocimiento de la acción autónoma de amparo contra normas de rango legal (leyes) esté atribuido a los Tribunales de Primera Instancia (arts. 3 y 7 LOA); mientras que el conocimiento de la acción de amparo contra normas de rango sub-legal dictadas por Ministros (Ej. Resoluciones Ministeriales), esté atribuida a la Corte Suprema de Justicia (art. 8, LOA). Por ello, quizás debió precisarse en el artículo 8 de la Ley, que la competencia allí establecida únicamente se refería a los actos de efectos particulares y no a los de efectos generales. Es claro que si al soberano Congreso de la República no se le asignó un fuero especial en materia de amparo constitucional, no había justificación para asignárselo a otras autoridades del Poder Público Nacional.

4. Tribunales de lo Contencioso-Administrativo (Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, Tribunales Superiores de lo Contencioso-Administrativo, Tribunal Superior Agrario, Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, Tribunal de Carrera Administrativa).

En caso de que se ejerza la acción de amparo *conjuntamente* con la acción de nulidad, dependiendo de la naturaleza del asunto y del autor del acto, y según se invoquen en la segunda motivos de inconstitucionalidad o de simple ilegalidad, el conocimiento le corresponde al tribunal contencioso-administrativo competente (art. 5, LOA y LOCSJ).

La Corte Suprema de Justicia en la citada sentencia de fecha 26-7-88 estableció al respecto, que:

"con excepción de lo previsto en los artículos 4 y 8, los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa no pueden conocer de amparos sino en los casos excepcionales del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo, esto es, cuando se ejerza conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación" (pág. 4).

De allí que, "solamente la Corte Suprema de Justicia tiene competencia en razón del autor del acto tachado de violatorio de los preceptos constitucionales" (Sentencia 26-7-88 citada, pág. 6).

5. *Tribunales de Distrito o Municipio y de Parroquia o Departamento*

En caso de que en el lugar de los hechos, actos u omisiones constitutivos de la violación o amenaza de violación de los derechos constitucionales del accionante, no funcionen Tribunales de Primera Instancia, es competente para conocer de la acción de amparo, cualquier juez de la localidad (tribunales de Distrito o Municipio, y de Parroquia o Departamento, art. 9, LOA).

En este caso, la Ley establece la consulta obligatoria con el Tribunal de Primera Instancia competente, dentro de las 24 horas siguientes a la adopción de la decisión (art. 9, LOA).

Sin embargo, esta excepción de competencia no opera —como lo precisó la Corte Suprema de Justicia en el citado fallo de 26-7-88— cuando el agravante fuese una de las autoridades mencionadas en el artículo 8 de la Ley. Dicha aclaratoria es evidente, por el solo hecho de que el supuesto de hecho de la norma contenida en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo, no está referido a los casos excepcionales de fuero personal.

En efecto, no toda ciudad o pueblo del país tiene asignado un Tribunal de Primera Instancia; por lo que, cuando los hechos, actos u omisiones constitutivos de la violación o amenaza de violación del derecho constitucional se produzcan en una localidad donde no funcionen Tribunales de Primera Instancia, la acción de amparo se interpondrá ante “cualquier juez de la localidad” (art. 9, LOA). Estos órganos jurisdiccionales equivalen en la jerarquía de la organización judicial, a tribunales de Distrito o Municipio en los Estados, y de Departamento o Parroquia en el Distrito Federal.

Por lo cual, si la lesión al derecho constitucional ocurre en un lugar donde no existe un Tribunal de Primera Instancia, la acción de amparo podrá solicitarse ante cualquier juez competente de la localidad. Esta competencia jurisdiccional constituye un fuero concurrente electivo, en virtud de que tanto el Tribunal de Primera Instancia como el inferior de la localidad son competentes, y se le atribuye al actor la facultad de elegir libremente entre ellos (Rengel Romberg, *Arístides. Manual de Derecho Procesal Civil Venezolano*. Caracas. 1969. Volumen II. Págs. 13 y 14). En efecto, la competencia asignada al Tribunal inferior de la localidad, no es un fuero exclusivo al cual necesariamente debe acudir al actor, sino un beneficio establecido a favor de éste, para escoger el órgano jurisdiccional competente que le sea más conveniente.

Este principio de asignación optativa de la competencia por el territorio y por el grado en materia de amparo constitucional conforme a la Ley, ha sido ratificado por la jurisprudencia, como es el caso de la sentencia dictada el 12-5-58 por el Tribunal Superior Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Nor-Oriental al establecer:

“Es decir, la interpretación sistemática de esos artículos 7, 9, y 13, hace concluir: el recurrente en amparo puede optar por proponer la acción en el propio Juzgado de Primera Instancia, el competente; o bien por ante “cualquier Juez de la localidad donde funcionen Tribunales de Primera Instancia”, si se dan los supuestos del artículo 9, pues ese Tribunal “cualquiera”, actuaría en todo caso por delegación de aquéllos”. (Consultada en original).

En igual sentido se pronunció el Tribunal de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, con sede en la ciudad de Cabimas, en sentencia de fecha 22-8-88 al establecer:

“El Juzgado del Distrito Miranda de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, que conoció en primera instancia el amparo solicitado, es sin duda el

Tribunal Competente por el grado, por la materia y por el territorio, de conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo.

En efecto, en el presente caso, la lesión a los derechos constitucionales de las empresas accionantes agraviadas fue ocasionado por las normas contenidas en los artículos 2 y 3 de la Ordenanza de Impuestos sobre Inmuebles Urbanos del Distrito Miranda del Estado Zulia, dictada por el Concejo Municipal de esa Municipalidad con sede en la ciudad de Altagracia. En virtud de que en esa localidad no funcionan Tribunales de Primera Instancia, las empresas accionantes optaron por ejercer la acción de amparo ante un Juez de la localidad, como es el Tribunal del Distrito Miranda, competente para conocer y decidir dicha solicitud, conforme al artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo.

Por lo cual, resulta cierta la competencia por la materia, por el grado y por el territorio, del Tribunal del Distrito Miranda de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, para conocer y decidir la acción de amparo intentada por las empresas accionantes agraviadas contra las normas contenidas en la Ordenanza de Impuesto sobre Inmuebles Urbanos dictada por el Concejo Municipal del Distrito Miranda del Estado Zulia; en consecuencia, en virtud de la organización jerárquica de los Tribunales, en esta Circunscripción Judicial, este Tribunal de Primera Instancia de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, es el tribunal competente conforme a la Ley de Amparo, para conocer y decidir la consulta formulada. *Así se declara*". (Consultada en original).

III. ESPECIFICIDAD DE LA COMPETENCIA DE LOS JUECES DE AMPARO CONSTITUCIONAL

En virtud de lo anteriormente expuesto, estamos en presencia de una nueva competencia jurisdiccional que rompe con los esquemas clásicos para su distribución. La asignación de la competencia jurisdiccional en materia de amparo no implica por tanto, una violación a la competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia para "anular" leyes que colidan con la Constitución (art. 215, ord. 3º), cuando un Tribunal de Primera Instancia en ejercicio de sus competencias como tribunal constitucional de amparo "desaplica" una norma legal lesiva de un derecho constitucional respecto a la situación jurídica concreta cuya violación se alegue. Igualmente, cuando un tribunal superior actuando como tribunal constitucional de amparo, restablece la situación jurídica infringida por una decisión de un tribunal inferior lesiva de los derechos constitucionales del accionante, tampoco se están vulnerando las competencias naturales de los tribunales para conocer de los recursos ordinarios y extraordinarios con el objeto de impugnar las sentencias. Por último, tampoco implica una violación a la competencia exclusiva de los tribunales de lo contencioso-administrativo para anular actos administrativos, la competencia de un Tribunal de Primera Instancia en ejercicio de sus facultades como tribunal constitucional de amparo, para restablecer de inmediato la situación jurídica infringida en el goce y ejercicio de un derecho constitucional del accionante lesionado por la Administración.

Por lo cual, no se violan las competencias judiciales ordinarias establecidas en la Constitución y leyes especiales, cuando en virtud de la jurisdicción constitucional de amparo prevista en la propia Constitución (art. 49), y reglamentada en la Ley Orgánica de Amparo, un tribunal ordinario —normalmente de Primera Instancia— asume competencias como tribunal de amparo constitucional, para restablecer de

inmediato la situación jurídica infringida en el goce y ejercicio de derechos constitucionales que han sido lesionados.

Por otro lado, como claramente lo tienen establecido la doctrina y la jurisprudencia patria, *el juez de amparo no tiene competencias anulatorias*, por lo que, la naturaleza jurídica de la función jurisdiccional en materia de amparo constitucional, es distinta a la ejercida por el juez constitucional ordinario, por el juez contencioso-administrativo; y por el juez de casación, cuyas competencias anulatorias forman parte de su propia esencia y justificación. (Ver, Ayala Corao, Carlos M. "La acción de amparo constitucional en Venezuela", en *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*. EJV, Caracas, 1988, pág. 203).

Sin embargo, un criterio radicalmente opuesto al expuesto por nosotros y al contenido en la sentencia de la Corte Suprema arriba citada (CSJ-SPA de 26-7-88), fue desarrollado en la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo dictada en fecha 4-8-88 (CPCA, caso "Francisco Andrade y Cía vs. Concejo Municipal del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda", Magistrado Ponente: Dra. Hildegard Rondón de Sansó, consultada en original). De acuerdo al criterio sostenido en la sentencia de la Corte Primera de 4-8-88, la competencia jurisdiccional para conocer de la acción autónoma de amparo constitucional contra las lesiones a los derechos constitucionales causados por un acto, acción u omisión de la Administración Pública, corresponde *siempre* a los tribunales contencioso-administrativos (Sentencia citada, pág. 2). El fundamento para hacer tan tajante afirmación lo encuentra la Corte Primera, en una interpretación suya del artículo 206 de la Constitución, el cual le atribuye a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Sin embargo, sobre el particular, debemos realizar algunas precisiones.

IV. INEXISTENCIA DE UNA "JURISDICCION" CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA EN SENTIDO ORGANICO EN LA ORGANIZACION JUDICIAL VENEZOLANA

En el Estado venezolano no existen diversas jurisdicciones, sino que *la jurisdicción es una sola*, asignada al Poder Judicial. En este sentido, resulta impropio hablar en sentido orgánico de una jurisdicción contencioso-administrativa, así como de una jurisdicción mercantil o una jurisdicción penal, etc. En efecto, nuestra Constitución distribuye el Poder Público, en sentido vertical, en Poder Nacional, Estadal y Municipal, asignando la administración de justicia al Poder Nacional (art. 136, ord. 23 CN). A su vez, dentro de los tres "Poderes" clásicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), la administración de justicia está asignada al Poder Judicial, el cual es ejercido por órgano de la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que determine la Ley Orgánica respectiva (art. 204 CN).

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia estableció en sentencia de fecha 25-5-88 lo siguiente:

"La jurisdicción, entendida abstractamente como potestad exclusiva del Estado-Juez de administrar justicia, opera en tanto esté presente un conflicto intersubjetivo de intereses caracterizado por una pretensión controvertida, es decir, en la medida en que exista un litigio cuya justa composición requiera la necesaria intervención del órgano jurisdiccional.

Por otra parte, la pretensión que se invoque debe hallarse jurídica y jurisdiccionalmente tutelada por normas de derecho positivo. De manera que la ausencia absoluta de un interés jurídicamente tutelado comporta, en relación con el justiciable, la carencia absoluta de acción, y, en cuanto al justiciador, la falta —también absoluta— de jurisdicción.

Mas, en todo caso, esa potestad-función de administrar justicia, manifestación de la soberanía del Estado, es exclusiva de éste; y se ejerce, autónoma e independientemente, por órganos del Juez, quien de esta manera personifica, en el ejercicio de sus específicas funciones, al Estado mismo.

Como consecuencia de sus características de autonomía e independencia y de la división tripartita de los poderes, la actividad jurisdiccional en sentido estricto es atribución del Judicial, al menos en los países en que como el nuestro, la Carta Magna considera tal función como "propia" del Poder Judicial, a la cabeza de éste la Corte Suprema de Justicia (artículos 204 y 211). Por tanto, si bien el Poder Judicial no puede ser interferido ni invadido en la órbita de sus atribuciones por los otros (primera parte del Art. 118 de la Constitución), tampoco puede él interferir, ni invadir la esfera de las que corresponden a los dos complejos orgánicos (Legislativo y Ejecutivo) que lo acompañan en la configuración de la estructura del Estado.

En relación a la administración pública —principalmente enclavada en el Ejecutivo— y por lo que toca al caso de autos, donde se ha planteado un deslinde jurisdiccional con la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, mal podrían entonces los órganos judiciales ejercer, como función propia, la que —por el contrario— se encuentra fundamentalmente atribuida a aquélla (administrar), aunque sí les corresponde juzgar (Art. 206 de la Constitución) de las actuaciones administrativas, pero ya en virtud de otro principio, el de la colaboración de poderes, destinado a atenuar el de la separación y consagrado en el mismo texto constitucional donde se implanta el primero (última parte del citado artículo 118); y también en virtud, como se ha expresado, de que el Judicial tiene asignada, asimismo en principio y de regla, la función de juzgar, lo que no empece la posibilidad de que ejerza funciones administrativas o legislativas que legalmente le correspondan, pero como actividad secundaria y no primordial. Así lo ha expresado tradicional e incesantemente este Supremo Tribunal (s.s. de S.P.A de fecha 18-06-63 "J.L. Negrón y otros"; y 10-01-80, "Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo"). (Sentencia de 25-5-88, CSJ-SPA, caso "Meylin Ramos vs. Antonio Espósito V.", Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata, en *Revista de Derecho Público* Nº 35, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pág. 78).

Por lo cual, la jurisdicción en el Estado venezolano, es una y única, atribuida a la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales, como órganos del Poder Judicial, el cual está asignado exclusivamente al Poder Nacional. En virtud de ello, al vocablo "jurisdicción" empleado en el artículo 206 debe dársele el significado y acepción funcional de "competencia" empleado correctamente por el propio Texto Fundamental en su artículo 216.

Por lo tanto, la noción de "jurisdicción" empleada comúnmente, para identificar la especialidad en la competencia de ciertos tribunales está referida solamente a la función judicial ejercida por los tribunales de justicia en determinada materia de su competencia. (Ver, Guasp, Jaime. *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Madrid, 1948, Tomo I, p. 259; y Linares Benso, Gustavo. *El Proceso de Amparo en Venezuela*, Revista Nº 2 de la Fundación Procuraduría General de la República, Caracas, 1987, págs. 31 y ss.).

En efecto, la *competencia*, es una situación jurídico-procesal en virtud de la cual se organiza y atribuye la función jurisdiccional a los diversos órganos del Poder Judicial. Así, los criterios clásicos para la distribución de la competencia son la

materia, el valor y el territorio. La competencia puede definirse así, legalmente, como “la medida de la jurisdicción que ejerce en concreto el Juez en razón de la materia, valor, territorio y conexión o contención de la causa” (Rengel R., A. *Op. cit.*, Vol. I, pág. 237). Según la materia, en Venezuela la competencia se ha asignado hasta la fecha a tribunales civiles, mercantiles, laborales, agrarios, de tránsito, de menores, penales, contencioso-administrativos, etc. Sin embargo, la competencia contencioso-administrativa no implica necesariamente su asignación exclusiva a ningún órgano judicial, excepto en el caso de la atribución de la Corte Suprema de Justicia para declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional (art. 215, ord. 7 CN). Pero aún en este caso, no es imprescindible constitucionalmente —a pesar de su conveniencia—, que el legislador asigne su conocimiento a una Sala específica con competencia en lo contencioso-administrativo, puesto que la creación de Salas, su número e integración, forma parte de la autonomía normativa del Poder Legislativo Nacional (art. 212 CN).

Un ejemplo de la no necesaria asignación con carácter de exclusividad de la competencia contencioso-administrativa a un órgano judicial determinado, es el hecho de que en Venezuela el control de la legalidad de las Administraciones Estadales y Municipales está atribuido a Tribunales Superiores, los cuales, además de la competencia en lo contencioso-administrativo, tienen asignada competencia en materias civiles y mercantiles como tales (art. 181, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). Así mismo, las acciones de cualquier naturaleza que intenten la República, los Estados o los Municipios contra los particulares, y las demandas que se propongan contra los Estados y Municipios, corresponden en primera instancia a los tribunales competentes de acuerdo al Derecho Común o especial, en sus respectivas circunscripciones judiciales. Y de las apelaciones y demás recursos que se interpongan contra las decisiones de estos tribunales, conocerán igualmente, los tribunales a quienes corresponda hacerlo, en conformidad con el Derecho Común, si la parte demandada es un particular (art. 183, LOCSJ). No obstante ello, es evidente que la necesidad de la especialización jurisdiccional por la materia, debe dar lugar progresivamente, a la creación de tribunales especializados, como expresión de racionalidad y desarrollo de nuestro sistema de administración de justicia.

Esta necesaria distinción entre la noción de jurisdicción y la de competencia, ha sido regulada con precisión en nuestro nuevo Código de Procedimiento Civil. En este sentido, se establece la facultad del juez de declarar de oficio su *falta de jurisdicción* respecto a la Administración Pública, en cualquier estado e instancia del proceso, y respecto del juez extranjero, en igual forma, cuando se trate de causas que tienen por objeto bienes inmuebles situados en el extranjero. En cualquier otro caso, la falta de jurisdicción del juez venezolano respecto del juez extranjero, sólo puede declararse a solicitud de parte y mientras no se haya dictado sentencia sobre el fondo de la causa en primera instancia (art. 59, CPC). Por lo cual, la jurisdicción como atribución de los órganos del Poder Judicial se define y diferencia por contraposición a las atribuciones del Poder Ejecutivo (Administración Pública) y del juez extranjero respecto al juez venezolano, los cuales constituyen los casos más comunes de conflictos de jurisdicción.

Por otro lado, la *competencia* de los órganos judiciales, como lo expusimos, es definida en el Código de Procedimiento Civil, conforme a los criterios de la materia, el valor y el territorio (arts. 28 a 47). En virtud de ello, los problemas de competencia siempre se refieren a la discusión de los límites de los poderes de los jueces venezolanos entre sí. Así, la incompetencia por la materia, sólo se asimila con la incompetencia territorial (en principio disponible), en las causas en que debe intervenir el Ministerio Público, las cuales pueden declararse aún de oficio en cualquier estado e instancia del proceso; mientras que la incompetencia por el valor —irrelevante en materia de amparo constitucional—, puede declararse aun de oficio,

en cualquier momento del juicio pero sólo en primera instancia (art. 60, CPC. Ver, Márquez Añez, Leopoldo. *El nuevo Código de Procedimiento Civil*. Caracas, UCAB, 1987, págs. 119 y sgts.).

En este sentido, en sentencia de fecha 26-7-88 la Corte Suprema de Justicia expresó lo siguiente:

“En reiteradas oportunidades este Supremo Tribunal ha señalado la diferencia existente entre conflictos de jurisdicción y los de competencia. En este sentido tiene establecido la Corte que con la solicitud de regulación de jurisdicción se plantea un conflicto de conocimiento de un determinado asunto, bien entre un Tribunal nacional y otro extranjero o entre los órganos jurisdiccionales ordinarios y la Administración Pública; de forma tal que los problemas que se susciten entre órganos jurisdiccionales ordinarios nacionales son problemas de competencia (por materia, valor o cuantía) y no de jurisdicción que, como se indicó, sólo se plantea frente al juez extranjero o la Administración Pública que son los dos únicos supuestos previstos por el legislador en el artículo 59 de nuestro Código de Procedimiento Civil”. (Sentencia de 26-7-88, CSJ-SPA, Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas, en *Revista de Derecho Público* Nº 35, *op. cit.*, pág. 84).

V. OBJETO PROPIO DEL AMPARO CONSTITUCIONAL

El amparo constitucional tiene por objeto el restablecimiento inmediato de las situaciones jurídicas infringidas en el goce y ejercicio de los derechos constitucionales que han sido lesionados (art. 49 CN y art. 1º LOA). Por ello, el amparo forma parte de la llamada “jurisdicción constitucional”, entendiéndose por aquella, la que tiene por finalidad la defensa y protección de la Constitución. El Estado Constitucional depende para su efectiva vigencia, del pleno goce y ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución. En efecto, el Estado Contemporáneo debe garantizar la vigencia de la constitucionalidad, particularmente, de las declaraciones de derechos y garantías contenidas en el Texto Fundamental. Por ello, la plena vigencia de los derechos constitucionales a través del mecanismo judicial del amparo, forma parte de la salvaguarda y defensa de la propia Constitución.

Por otro lado, en Venezuela la llamada “jurisdicción contencioso-administrativa” tiene por objeto propio, el control de la Administración Pública. Dicho objeto en sí mismo diferencia la jurisdicción contencioso-administrativa de la jurisdicción constitucional de amparo. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el caso de las Administraciones estatales y municipales ha diferenciado el control de la legalidad, del control de la constitucionalidad, asignando el primero a los tribunales superiores contencioso-administrativos y el segundo a la Corte Suprema de Justicia. Así por ejemplo, los Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos Regionales son competentes para declarar la nulidad de los actos administrativos generales o particulares emanados de los Estados o Municipios, pero únicamente por razones de *ilegalidad*; pues cuando la acción o recurso se funde en razones de *inconstitucionalidad*, la competencia corresponde a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (art. 181, LOCSJ). Por lo cual, la declaratoria de nulidad por ilegalidad de actos administrativos estatales y municipales está asignada a los tribunales superiores contencioso-administrativos; pero en caso de que dicha declaratoria sea por motivos de inconstitucionalidad, ello está reservado a la competencia de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de su función primordial como contralor de la constitucionalidad de los actos del Poder Público (art. 2, LOCSJ). En todo caso, la declaratoria de nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional está reservada a la Corte Suprema de Justicia, indistintamente del funda-

mento de inconstitucionalidad o ilegalidad, en virtud de la asignación directa de la competencia establecida por la propia Constitución (art. 215, ord. 6 y 7)).

A pesar de que el fundamento jurídico de la acción de amparo es la violación a un derecho constitucional (art. 18, ord. 4º, LOA), lo importante en cualquier caso es, la violación a un derecho "constitucionalizado", aunque éste esté regulado o consagrado en una norma de rango legal, en virtud del fenómeno de la "constitucionalización de los derechos" en nuestro Texto Fundamental. En Venezuela todos los derechos se encuentran constitucionalizados, pues tanto los derechos "explícitos" como los "implícitos" tienen su basamento en el Texto Fundamental. En efecto, los derechos "explícitos", es decir, las libertades públicas o derechos fundamentales están regulados expresamente en la Constitución (desde el Preámbulo hasta el artículo 252, y no únicamente en el Título III); y los derechos "implícitos" o derechos humanos encuentran su reconocimiento constitucional en la cláusula del artículo 50 del Texto Fundamental. Ahora bien, el fundamento inmediato del amparo constitucional siempre va a estar en la norma constitucional que consagra directa o indirectamente un derecho o una garantía. Por ello, los grados normativos que sirven de fundamento a la acción de amparo y a las acciones contencioso-administrativas, también pueden servir de criterio diferenciador, pues mientras que en la primera son irrelevantes, en las segundas tienen consecuencias en la asignación de las competencias jurisdiccionales.

La acción de amparo tiene por objeto la protección de los derechos consagrados en la Constitución, mientras que las acciones contencioso-administrativas tienen por tanto, la llamada "jurisdicción contencioso-administrativa" no tiene el mismo objeto que la "jurisdicción constitucional" de amparo, por lo que los órganos judiciales de la segunda son competentes para conocer de las acciones autónomas de amparo contra las lesiones a los derechos constitucionales causados por la Administración.

VI. ACCESORIEDAD Y AUTONOMIA DE LA PRETENSION RESTABLECEDORA

El hecho de que el artículo 206 de la Constitución haya hecho mención a la competencia atribuida a la llamada "jurisdicción contencioso-administrativa" para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, no autoriza en nada para concluir que dicha competencia es el reconocimiento de la sede jurisdiccional exclusiva del amparo constitucional contra la Administración.

Las competencias de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa consagradas en dicho artículo no pueden ser interpretadas aisladamente. En efecto, las acciones y recursos contencioso-administrativos pueden ser clasificados según las pretensiones principales, en declarativas, constitutivas y de condena (Ver, González Pérez, Jesús, "Acciones declarativas, constitutivas y de condena de la Administración Pública", en *Revista de Derecho Público* Nº 2, Caracas, 1986, págs. 5 y sigs.). De allí, que en Venezuela las acciones y recursos contencioso-administrativos hayan sido clasificados en: 1) contencioso contra los actos administrativos; 2) contencioso de las demandas contra los entes públicos; 3) contencioso contra las conductas omisivas de la Administración; y 4) contencioso de la interpretación (Ver Allan R. Brewer-Carías, "Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela", en *Revista de Derecho Público* Nº 25, Caracas, 1986, págs. 5 y sigs.).

Por lo cual, la competencia de los jueces contencioso-administrativos para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas

lesionadas por la actividad administrativa, ha de considerarse una consecuencia de la facultad anulatoria y de condena de dichos tribunales. Desde el punto de vista del recurrente o accionante, representa una pretensión accesoria acumulable a las acciones principales. Ello ha llevado incluso a plantear la posibilidad de acumular la acción contencioso-administrativa de anulación de actos administrativos —sin intentarse una acción de amparo accesoria—, junto con la acción de amparo, teniendo la primera por finalidad anular el acto impugnado, y la segunda, el inmediato restablecimiento de la situación jurídica infringida (art. 5, LOA). Pero si la pretensión restablecedora se plantea como consecuencia de la acción contencioso-administrativa de anulación, el pronunciamiento sobre la misma se obtendrá con la sentencia definitiva, debido a que ésta carece del elemento de "inmediatez" que conlleva a una tramitación en forma breve y sumaria, consustancial al amparo constitucional, conforme al artículo 49 de la Constitución.

VII. CARACTERIZACION DE LA LEGITIMACION PASIVA

Las acciones y procesos contencioso-administrativos se diferencian de la acción y el proceso de amparo constitucional, en cuanto a la noción y consecuencia del "legitimado pasivo".

La competencia de los tribunales en el contencioso-administrativo está determinada tanto orgánica como funcionalmente, por la Administración autora del acto sometido a su control, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Así, independientemente de la posición que se tome en cuanto al contencioso-administrativo como juicio entre partes o juicio objetivo al acto, el hecho es, que el legitimado pasivo lo constituye la persona jurídica de Derecho Público autora del acto impugnado o responsable de la conducta u omisión impugnada. De allí, que los entes notificados en el proceso contencioso-administrativo son los representantes legales o judiciales de las personas jurídico-territoriales: República, Estado o Municipios; o de las personas jurídicas de Derecho Público no territoriales Ej. Institutos Autónomos. Incluso, en el caso de las demandas contra los entes públicos, resulta evidente que el legitimado pasivo lo constituye la persona jurídica de Derecho Público en sí misma, y no el departamento administrativo o el funcionario público.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Amparo, la jurisprudencia había establecido, que la competencia de los jueces contencioso-administrativos para conocer de las acciones de amparo contra la Administración provenía tanto de la materia administrativa como de la persona administrativa, asignadas a su conocimiento. Sin embargo, la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha rechazado dichos principios, estableciendo que ya no puede aceptarse la atracción jurisdiccional fundamentada en la persona autora del acto lesivo, pues es insuficiente que el presunto agravante esté sometido a los tribunales contencioso-administrativos, para que la acción de amparo sea de su competencia (Ver, Sentencia CSJ-SPA de 19-5-88, caso "Universidad Santa María" consultada en original).

En el amparo constitucional adquiere especial relevancia, la configuración del agente o funcionario de la Administración autora del acto, hecho u omisión lesivo del derecho constitucional del accionante, como legitimado pasivo del proceso, y salvo las excepciones previstas en el artículo 8 de la Ley, la autoridad agravante "per se" no define la competencia del juez de amparo.

Por otra lado, es importante señalar, que esta implicación, del concepto de "autoridad" en sentido subjetivo, en el proceso de amparo constitucional, creemos que puede hacer avanzar la cultura y conciencia en Venezuela sobre el Estado de

Derecho en el respeto a los derechos constitucionales. El funcionario agravante ya no puede esconderse detrás de la persona jurídico-administrativa, haciendo que ésta defienda su propia torpeza y arbitrariedad, pues ningún ente administrativo tiene competencia para violar la Constitución, so pena de nulidad y responsabilidad por su actuación (art. 46, CN). Por ello, la Ley de Amparo expresamente estableció el principio de la igualdad de las partes en el proceso de amparo, cuando el agravante sea una autoridad pública, excluyéndola incluso de los privilegios procesales (art. 21). No tendría sentido, que frente a la conducta lesiva de un "funcionario" de la Administración Nacional Central, se pretendiera que la representación judicial la asumiera el Procurador General de la República, alegando en consecuencia los privilegios procesales de la "República". Sin embargo, cuando la pretensión contenida en la solicitud de amparo constitucional pueda obrar directa o indirectamente contra los intereses patrimoniales de la República, los funcionarios judiciales sí están obligados a notificar al Procurador General de la República, conforme a lo establecido en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (G.O. N° 27.921 de 22-12-65). Ello tiene su fundamento constitucional en la atribución de la Procuraduría General de la República para representar y defender judicialmente los intereses patrimoniales de la República (art. 202, ordinal 1°, CN). No obstante, los lapsos especiales para dar por notificado al Procurador General de la República (art. 38, *ejusdem*), no se aplican en el proceso de amparo constitucional, no sólo por ser contrarios a la naturaleza breve y sumaria de éstos, sino por haber quedado excluidos expresamente los privilegios procesales (art. 21, LOA).

Este sentido subjetivo y personal del concepto de "autoridad" es identificado a lo largo de la Ley Orgánica de Amparo. Así por ejemplo, dentro de los requisitos de la solicitud de amparo se establecen elementos con clara referencia al carácter personal del término "autoridad". Entre estos elementos encontramos los siguientes: residencia, lugar y domicilio del agravante, su identificación y localización (art. 18, ords. 2° y 3°); obligación de la autoridad agravante de informar (art. 23); sanciones disciplinarias contra el "funcionario" imputado (art. 27); mención concreta de la autoridad contra la cual se conceda el amparo (art. 32, literal A); y obligación de informe del "funcionario" en el proceso de *habeas corpus* (art. 41). Incluso, las competencias "ratione personae" son efectivos fueros personales a las personas naturales de los "funcionarios" o "autoridades" que ejercen los cargos mencionados expresamente en la Ley, y no a las personas jurídicas en las cuales ellos ejercen sus funciones: Presidente de la República, Ministros, Fiscal General de la República, Procurador General de la República y Contralor General de la República (art. 8, LOA). Obsérvese que se trata únicamente de un fuero para los cargos ocupados por personas naturales en sí mismas, y no a los organismos constitucionales nacionales "per se". Asimismo, las sanciones disciplinarias al funcionario imputado (art. 27, LOA) y las sanciones por incumplimiento del mandato de amparo, ratifican el carácter personal de la autoridad agravante como legitimado pasivo en el proceso de amparo constitucional.

Este criterio acerca del carácter personal del agente agravante como legitimado pasivo en el proceso de amparo contra las lesiones causadas por funcionarios de la Administración Pública, ha sido reconocido por la jurisprudencia, como es el caso de la sentencia dictada en fecha 12-5-88 por la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo:

"La naturaleza del recién legislado Amparo Constitucional, caracteriza el procedimiento ahora prescrito, con una importante flexibilidad que *permite hacer comparecer a juicio al directo responsable de la conducta que se imputa y presuntamente violatoria de derechos o garantías constitucionales*, no necesariamente debe emplazarse al superior inmediato o al máximo titular jerárquico

del órgano involucrado. Permite la ley la actuación en el procedimiento de *la persona natural, actor u omisor de la conducta cuestionada*, y por ello resulta admisible haber formulado esta acción frente al titular del órgano presuntamente responsable de la apertura de los concursos en cuestión". (Subrayado nuestro). (Sentencia de 12-5-88, CPCA, Magistrado Ponente: Humberto Briceño León, en *Revista de Derecho Público* Nº 34, *op. cit.*, pág. 113).

Por lo cual, es imprescindible diferenciar también el proceso contencioso-administrativo por el legitimado pasivo constituido por la persona jurídica de Derecho Público; del proceso de amparo constitucional, cuyo legitimado pasivo relevante es la "autoridad" o funcionario presuntamente agravante.

De allí, que no sólo el objeto tutelado, y la materia de la competencia jurisdiccional son elementos que diferencian a la llamada "jurisdicción contencioso-administrativa" de la "jurisdicción constitucional" de amparo, sino también la legitimación pasiva en dichos procesos. Por ello, resulta evidente, que no es correcto afirmar, que siempre que ocurra una violación a los derechos constitucionales de los particulares por parte de la Administración, los tribunales competentes para conocer de la acción de amparo deben ser necesariamente los tribunales de lo contencioso-administrativo, y no los jueces de Primera Instancia en base a la competencia afín con el derecho lesionado.

VIII. CONFIGURACION DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS COMO ORGANOS COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS ACCIONES DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Ahora bien, la naturaleza del derecho o garantía constitucional puede dar origen a la definición de diversos tipos de competencias jurisdiccionales para el conocimiento de la acción autónoma de amparo contra la Administración. En efecto, un gran número de derechos individuales, sociales y económicos encuentran la sede jurisdiccional afín para su protección en tribunales civiles, mercantiles, laborales, agrarios, de tránsito, penales, menores, etc.

Sin embargo, existen algunos de esos derechos, y particularmente los derechos políticos, cuya afinidad jurisdiccional encuentra su sede en los tribunales contencioso-administrativos. Estos son derechos cuya naturaleza encuentra la materia afín de su protección jurisdiccional en los tribunales contencioso-administrativos competentes en primera instancia (Ver, el ensayo preliminar de distribución de la competencia jurisdiccional en Brewer-Carías Allan R. "Introducción general al Régimen del Derecho de Amparo a los Derechos y Garantías Constitucionales", en *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*, EJV, Caracas 1988, pág. 46 y sgts.). Un ejemplo de ello, es el derecho de petición como derecho individual (art. 67), el cual no encuentra sede jurisdiccional afín con la naturaleza del derecho constitucional, en ningún Tribunal de Primera Instancia, a excepción del tribunal contencioso-administrativo competente por la Administración político-territorial agravante.

Lo mismo ocurre con los derechos políticos como es el caso del sufragio activo y pasivo (arts. 110 a 113 CN). La naturaleza de estos derechos políticos no encuentra sede jurisdiccional afín con la materia, en ningún Tribunal de Primera Instancia, sino en la propia Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (art. 42. ord. 12 LOCSJ, y Título V de la Ley Orgánica del Sufragio). Este criterio fue sostenido acertadamente por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en su sentencia de fecha 4-8-88 antes citada, en la cual expresó lo siguiente (págs. 4 y 5):

“...existen garantías constitucionales como el derecho de petición cuyo conocimiento no corresponde a ningún organismo jurisdiccional ajeno a la esfera contencioso-administrativa. En igual sentido cabe preguntarse ¿qué tribunal tiene competencia afín con el derecho al sufragio y en general con los derechos de los ciudadanos que constituyen como contrapartida, cargas esenciales del Estado (salud, educación)? Finalmente, un derecho como el de la defensa o la nacionalidad ¿dónde encuentra su sede jurisdiccional?” (Sentencia citada, Págs. 5 y 6).

Por ello, era innecesaria la reforma que en forma apresurada realizó el Congreso al artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo, para incluir en las competencias asignadas a la Corte Suprema de Justicia para conocer en instancia única las acciones de amparo contra el Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales del país; pues como lo precisó la propia Exposición de Motivos de la reforma, ésta tenía por objeto centralizar en un órgano judicial nacional de suficiente jerarquía, la facultad para conocer de las solicitudes de amparos referidas a los “derechos políticos”:

“El motivo fundamental de esta Reforma responde al interés institucional de centralizar en un órgano del Poder Judicial de jerarquía nacional suficiente la facultad de decidir acerca de las solicitudes de amparo referidas a los derechos políticos relacionados con los actos, omisiones, decisiones y resoluciones dictados o adoptados por los organismos del país”. (*Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*, Congreso de la República, Cámara de Diputados, Comisión de Política Interior, Informe de fecha 14-9-88, pág. 1).

Por lo cual, si bien es cierto, que, como lo expresa la sentencia de la Corte Primera arriba citada, el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo alude al juez contencioso-administrativo competente, dicha norma no asigna una competencia jurisdiccional exclusiva o necesaria para conocer de todas las acciones de amparo contra la Administración, sino en aquellos casos en los cuales la naturaleza del derecho lesionado sea afín con la competencia del tribunal contencioso-administrativo en forma exclusiva. Por otro lado, dicha norma contiene una facultad y no una obligación, al establecer que la acción “podrá” formularse conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo, ante el Juez contencioso-administrativo competente, “si lo hubiere en la localidad”. Por lo cual, si no lo hubiere en la localidad, evidentemente no podrá formularse la acción de amparo conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo por ante un juez que no sea de lo contencioso-administrativo; con lo cual, en este caso estamos en presencia de un fuero exclusivo y excluyente. En efecto, en base a lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución, las acciones y recursos contencioso-administrativos únicamente pueden ser ejercidos, conocidos y decididos por los jueces a quienes se hayan atribuido legalmente la competencia respectiva.

Ahora bien, si hubiere en la localidad un juez contencioso-administrativo, habrá que precisar si ese tribunal tiene un fuero exclusivo, o un fuero concurrente electivo para conocer de las acciones de amparo ejercidas conjuntamente con las contencioso-administrativas. En el primer caso, si existe un tribunal contencioso-administrativo en la localidad, la acción autónoma de amparo siempre tendría que ser intentada ante éste; en el segundo caso, si no existe dicho tribunal, el particular “podrá” optar entre intentar la acción autónoma de amparo en el tribunal contencioso-administrativo o en el Tribunal de Primera Instancia competente por la materia afín con la naturaleza del derecho constitucional lesionado.

Indudablemente que el sistema previsto en la Ley Orgánica de Amparo es el segundo. Los tribunales de lo contencioso-administrativo son competentes para conocer: 1) las acciones de amparo ejercidas conjuntamente con las contencioso-administrativas; y 2) las acciones autónomas de amparo contra las lesiones causadas por la Administración a derechos de los particulares cuya naturaleza sea afín con la competencia exclusiva por la materia asignada a dichos tribunales, en virtud de no estar asignada su protección a la competencia de los Tribunales ordinarios de Primera Instancia, por no ser ésta afín con la naturaleza del derecho violado o amenazado de violación. En el resto de los casos, y salvo las excepciones expresas del fuero personal de las autoridades nacionales por ante la Corte Suprema de Justicia previsto en el artículo 8 de la Ley, son competentes para conocer de las acciones autónomas de amparo contra las lesiones causadas por la Administración, los Tribunales de Primera Instancia con competencia afín con la naturaleza del derecho constitucional violado o amenazado de violación.