

## Artículos

### *El Amparo contra actos normativos*

Gustavo José Linares Benzo  
*Abogado*

#### SUMARIO

##### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1. *El control de la constitucionalidad de las normas.* 2. *La comparación entre normas como esencia del control de la constitucionalidad.* 3. *El amparo como acción de condena.* 4. *El caso particular de amparo "contra normas".*

##### II. EL PROCESO DEL AMPARO CONTRA ACTOS NORMATIVOS

1. *Sujetos.* A. Competencia. B. Legitimación activa. C. Legitimación pasiva. 2. *Requisitos Procesales: el carácter extraordinario del amparo contra actos normativos.* 3. *El procedimiento de amparo contra normas.* A. El procedimiento del amparo "contra normas" intentado autónomamente. B. El procedimiento del amparo "contra normas" intentado conjuntamente con un recurso de nulidad por inconstitucionalidad. C. Recursos contra la decisión. 4. *Efectos del proceso de amparo "contra normas".* A. Extraprocesales. B. Procesales. La cosa juzgada del amparo "contra normas". B. Procesales. La cosa Juzgada del Amparo "contra normas".

La Ley de Amparo de 22 de enero de 1988 introdujo en nuestro sistema una nueva acción judicial, el amparo "contra normas", cuya emergencia requiere revisar las bases del Estado constitucional que diseña la Ley Fundamental de 1961. Por ello, dividiré este trabajo en dos partes. En primer lugar, se estudiarán los elementos del control de la constitucionalidad y el lugar del amparo —si lo hay— dentro de ese mecanismo; terminando con las diferencias entre el amparo "contra normas" y las diversas piezas del control de la Constitución. En la segunda parte se analizará el proceso del amparo "contra normas", según el clásico esquema de GUASP: sujetos, requisitos, procedimientos y efectos.

##### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

###### 1. *El control de la constitucionalidad de las normas*<sup>1</sup>

Dos módulos ofrece el derecho comparado para el control de la constitucionalidad: el control difuso, creación del constitucionalismo americano, y el control concentrado austríaco plasmado en la Constitución de 1920.

El primero de ellos tiene como característica básica el dotar a todo juez del poder de examinar la conformidad a la Constitución de las leyes y demás actos normativos, fundado en el postulado esencial —que hunde sus raíces en Justiniano, se desarrolla a través del *lex iniusta son est lex* y alcanza su cota máxima en la concepción anglosajona del *higher law*— de que las leyes que contradigan lo establecido en la Constitución son nulas *per se*, y que por tanto no pueden aplicarse (*an Act against Constitution is void, and the courts must pass such act into disuse; una Ley contraria a la Constitución es nula, y los Tribunales debes desapplicarla*). La

1. Cfr. Brewer-Carías, Allan Randolph. *Estado de Derecho y Control Judicial*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987, pp. 19-57; García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Civitas, Madrid, 1986, Tomo I, pp. 97-106.

inconstitucionalidad es un vicio absoluto en los actos inferiores a la Constitución, los hace inexistentes y convierte su aplicación en injusta: de allí que todo juez está en el deber de rechazar su empleo al resolver un asunto. Es, a grandes rasgos, lo establecido en el artículo 20 del CPC.

El modelo concentrado, recepción europea del mencionado sistema americano, supone una transformación sustancial. El control de la constitucionalidad deja de ser una misión de todo juez, y se le otorga exclusivamente a un Tribunal Constitucional, único juez capaz de anular las leyes inconstitucionales. Y este cambio orgánico responde a un más profundo desacuerdo conceptual: para el sistema concentrado, ya no puede hablarse de nulidades absolutas en las leyes inconstitucionales, ni de inexistencia: hasta que el Tribunal no anule la ley, ésta es perfectamente válida y los jueces deben aplicarla. Anulada la ley, la sentencia sólo tiene efectos hacia el futuro, —y *erga omnes*, como la ley— siendo por tanto constitutiva: la inconstitucionalidad es un vicio de nulidad relativa. Todos los postulados anteriores han permitido afirmar, muy gráficamente, que el Tribunal Constitucional del sistema concentrado no es un juez, sino un *legislador negativo*, capaz solamente de revocar *pro futuro* las normas que contradigan la Constitución.

En la práctica, estos dos sistemas se mezclan para construir los regímenes positivos que presenta el derecho comparado, desde posiciones cercanas a los modelos hasta sistemas mixtos, como cierto sector de la doctrina considera al venezolano<sup>2</sup>.

## 2. *La comparación entre normas como esencia del control de la constitucionalidad*

De la breve panorámica anterior importa sobremanera retener, a los efectos de este trabajo, que *ambos sistemas del control de la constitucionalidad recaen exclusivamente sobre normas*, resolviéndose, en definitiva, en una comparación entre la norma inferior subconstitucional y la Ley Fundamental. Se trata de un examen abstracto acerca de la compatibilidad entre la Constitución y la disposición de grado menor que, de resultar positivo y descubrirse una contradicción, se resolverá en que la norma inferior será bien desaplicada (sistema difuso) o anulada (sistema concentrado). En ninguno de los dos sistemas mencionados hay referencia directa al caso concreto. En el sistema difuso, que pareciera el más cercano al asunto real debatido, y al menor en nuestro sistema, la redacción del artículo 20 del CPC no deja duda acerca de que se trata de una comparación normativa:

“Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los jueces aplicarán ésta con preferencia”.

El juez común, al ejercer el control difuso, debe ante todo determinar si existe *una colisión de normas*, caso en el cual deberá aplicar la constitucional. Como puede verse, no hay referencia al caso concreto.

En el sistema concentrado, la esencia de comparación de normas es aún más evidente. La sola lectura de los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución exige de ulterior examen:

“Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

3º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos *que colidan con esta Constitución*;

4º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios *que colidan con esta Constitución*;

2. Cfr. Brewer-Carías, Allan Randolph. *Op. cit.* pp. 19 y ss.

6º Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional *cuando sean violatorios de esta Constitución*". (Subrayados míos).

Sólo colisiones normativas: comparación de normas y nulidad de aquélla incompatible con la Constitución. He allí la esencia del control concentrado, absolutamente distante del hecho concreto.

En conclusión, tanto en el control concentrado como en el control difuso de la constitucionalidad, la actividad judicial se resuelve en una comparación normativa entre la disposición cuya desaplicación o nulidad se pide, según el sistema, y la Constitución.

### 3. *El amparo como acción de condena*<sup>3</sup>

La acción de amparo prevista en el artículo 49 de la Constitución presenta una estructura completamente distinta a la de los mecanismos antes descritos. El amparo no es una acción de nulidad y exige del juez mucho más que comparar normas abstractas entre sí. *El amparo es una acción de condena*<sup>4</sup>: consiste en la petición de que se restablezca una determinada situación jurídica infringida relativa a derechos constitucionales, y por ello el juez de amparo tiene poderes restitutorios, no anulatorios o simplemente de desaplicar normas jurídicas.

En otras palabras, mientras que en el control de la constitucionalidad de las normas el juez se halla siempre frente a un pretendido vicio de nulidad —o anulabilidad, según los casos— en un acto normativo y por ello abstracto, en el amparo se encuentra con un pretendido *hecho ilícito* —mejor: *hecho inconstitucional*— que afecta una determinada situación jurídica subjetiva. El artículo 49 de la Ley Fundamental es el reflejo constitucional del artículo 1.185 del Código Civil y, por ello, el examen judicial, el procedimiento y la sentencia son completamente distintos de los propios de un recurso de nulidad de normas abstractas.

La mencionada diferencia esencial entre el amparo —desencadenado siempre por un hecho ilícito inconstitucional— y el control de la constitucionalidad de las normas abstractas, supone a su vez otras divergencias. En concreto, es erróneo predicar del acto lesivo del amparo el mismo carácter de contradicción exclusiva de la Constitución que la jurisprudencia ha venido reiterando<sup>5</sup>. Para que una *norma* sea anulada por inconstitucionalidad es necesario que viole exclusivamente el texto de la Ley Fundamental, ya que una transgresión simultánea de normas subalternas fundaría el recurso de nulidad por ilegalidad, que deberían intentarse en cambio. En el amparo, no tratándose de un asunto de comparación de normas, lo que debe examinarse es si el pretendido *acto lesivo* afecta un derecho establecido en la Constitución, con independencia de su relación con el ordenamiento subconstitucional, y en caso afirmativo, y dándose los demás requisitos procesales, deberá acordarse el debido restablecimiento de la situación jurídica infringida.

Las diferencias, por tanto, entre el amparo y el control de la constitucionalidad de las normas es enorme, y está fundada sobre el diferente objeto del examen judicial: en el control de la Constitucionalidad, la compatibilidad entre normas abstractas; en el amparo, la existencia o no de un hecho ilícito lesivo de un derecho constitucional.

3. Cfr. Linares Benzo, Gustavo José. "El Proceso de Amparo en Venezuela" en *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República* Nº 2, Caracas, 1987.

4. Cfr. Devis Echandía, Hernando. *Compendio de Derecho Procesal*. Editorial ABC, Bogotá, 1985, Tomo I, pp. 201 y ss.; Rengel Romberg, Arístides. *Manual de Derecho Procesal Civil*. UCAB, Caracas, 1978, Tomo II, pp. 234 y ss. (Se refiere a la clasificación de las pretensiones).

5. Cfr. Sent. de la CSJ-SPA de 28-6-83 (CENADICA).

#### 4. *El caso particular del amparo contra normas*

Las afirmaciones anteriores encuentran piedra de escándalo en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo, donde se establece lo que se ha denominado “amparo contra normas”:

“También es procedente la acción de amparo, cuando la violación o amenaza de violación derivan de una norma que colida con la Constitución. En este caso, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá apreciar la inaplicación de la norma impugnada y el juez informará a la Corte Suprema de Justicia acerca de la respectiva decisión. La acción de amparo también podrá ejercerse conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos, en cuyo caso, la Corte Suprema de Justicia, si lo estima procedente para la protección constitucional, podrá suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio de nulidad”.

La copiada disposición golpea frontalmente conceptos pacíficamente aceptados por la doctrina y la jurisprudencia, relativos a la naturaleza de la ley, los límites del poder judicial e, incluso, la teoría de la soberanía popular. A los efectos de este trabajo, y en relación a lo afirmado más arriba acerca de la relación del amparo y el control de la constitucionalidad, pareciera a primera vista contradictorio que pudiera intentarse la acción de amparo frente a una norma —abstracta y general por definición: ¿Puede la ley configurar un hecho ilícito? o, más aún, ¿puede la ley lesionar por sí misma un derecho constitucional?

El amparo procede frente a cualquier violación de un derecho establecido en la Constitución, sin que el texto fundamental establezca limitación alguna basada en la categoría del acto causante de la lesión. Desde este punto de vista, el problema se contrae a decidir, no si el amparo procede frente a la Ley, en abstracto —cosa que no puede negarse dada la amplitud del artículo 49— sino si puede una ley, por sí misma, violar o menoscabar un derecho establecido en la Constitución.

Al respecto la doctrina<sup>6</sup> ha formulado la distinción entre leyes autoaplicativas y leyes que no lo son. Estas requieren para la producción de sus consecuencias de un acto aplicativo posterior, por lo que su sola promulgación es inocua para producir efecto alguno en la situación que va a afectar. Por el contrario, en las leyes autoaplicativas la sola promulgación implica una evidente obligatoriedad efectiva y actual para las personas por ellas previstas.

La afectación inmediata se produce en tres casos: a) cuando por la sola promulgación reviste carácter obligatorio; b) cuando lleva en sí principio de ejecución; c) cuando comprende a personas determinadas por circunstancias concretas.

Obviamente, las leyes de aplicación mediata no pueden nunca producir una lesión a un derecho establecido en la Constitución. Si la agresión se produce, será causada por el acto que ejecuta la Ley, y frente a él podrá interponerse el amparo. Este criterio es prácticamente pacífico en la doctrina.

El problema radica en las leyes autoaplicativas. De acuerdo con el concepto mencionado, son bastante frecuentes las leyes de obligatorio contenido, y con destinatario determinable. Ante este tipo de normas cierto sector doctrinal afirma que no hay por qué esperar acto alguno que inste a su cumplimiento —el apremio administrativo, por ejemplo— basado en el carácter preventivo del amparo. La acción se intentaría directamente contra la Ley, que por el solo hecho de lesionar un derecho establecido en la Ley fundamental sería inconstitucional. Tal postura presenta en nuestro derecho notables inconvenientes. Por un lado, es difícil conce-

6. Cfr. Linares Benzo, Gustavo José. *Op. cit.* pp. 58 y 59.

bir una ley que por sí misma produzca una lesión actual a un derecho establecido en la Constitución, sin que medie acto alguno de ejecución. Aun en el caso de aquellas leyes que crean en cabeza de personas determinables obligaciones de algún tipo —vgr. las tributarias— hasta que se produzca el acto de determinación o de intimación al cumplimiento es impreciso hablar de lesión actual.

Todo conduce a afirmar que el único modo en que un acto normativo puede lesionar un derecho constitucional es *constituyendo una amenaza a ese derecho*.

Tal amenaza debe reunir los extremos que la Ley de Amparo establece a la figura, de modo indirecto, en el numeral 1) del artículo 6º:

“No se admitirá la acción de amparo:

2) Cuando la amenaza contra el derecho o la garantía constitucionales, no sea *inmediata, posible y realizable por el imputado*”.

Además, el aparte del artículo 2º de la misma ley afirma que:

“Se entenderá como amenaza válida para la procedencia de la acción de amparo aquella que sea *inminente*”.

Para que la amenaza pueda considerarse como acto lesivo es necesario por tanto que sea inmediata, posible, realizable por el imputado e inminente. De este catálogo de adjetivos, el verdaderamente esencial es *inminente*. El requisito esencial de la amenaza como acto lesivo es su *inminencia*: no todos los actos futuros capaces de lesionar un derecho pueden reputarse lesivos, debiéndose distinguir entre actos futuros remotos —hechos inciertos, eventuales, cuya producción cae enteramente en el terreno del porvenir— y actos futuros inminentes, es decir, próximos a ejecutarse. Sólo en este último caso, es decir, ante una amenaza inminente —o sea, frente a un acto “que está para suceder prontamente”, de acuerdo con el Diccionario— es procedente el amparo.

Por tanto, para que una norma pueda constituir un acto lesivo debe representar una *amenaza inminente*. De lo contrario, aunque la norma en cuestión pueda parecer incompatible con la Constitución, si por sí misma no supone sobre el accionante en amparo la posibilidad cierta e inminente de una lesión real a un derecho constitucional, la acción debe ser declarada improcedente.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha establecido muy claramente la insuficiencia de la incompatibilidad de la norma atacada en amparo y la Constitución para justificar una sentencia favorable:

“Para que proceda la suspensión por vía de amparo, debe demostrar(se) que esas presuntas violaciones está generando un daño, una lesión que justifique la operatividad del amparo y, en consecuencia, se suspendan los efectos de un acto normativo. La sola mención de que el acto impugnado viola unos artículos de la Constitución no demuestra la magnitud del daño causado (...) *es necesario señalar las normas infringidas, pero además, la lesión o el daño causado por dicha violación y su irreparabilidad en caso de una sentencia definitiva que declare nulo el acto impugnado*”<sup>7</sup>. (Subrayado mío).

Como se ve, la Corte señala expresamente que la sola incompatibilidad entre el acto normativo y la Constitución no basta para desencadenar el amparo: es necesario alegar y probar un daño causado por ese acto normativo, además de la irreparabilidad de éste, conforme con la tradicional doctrina de la Corte en la materia, como se verá más adelante.

7. Sent. de la CSJ-CP de 4-4-89 (caso Aeroclub Caracas).

Es pertinente recordar aquí, en relación con lo afirmado, que el amparo es una acción de condena, que tiene como *causa petendi* un hecho ilícito —un hecho inconstitucional—. Por tanto, a la hora de enfrentar un amparo contra normas, el juez no debe limitar su examen a determinar la compatibilidad de la norma accionada con la Constitución, como si se tratase de un recurso de nulidad, sino que, en el caso de que exista incompatibilidad, debe determinar si la norma inconstitucional en su concepto supone una amenaza inminente de daño real a un derecho constitucional del accionante. Sólo en ese caso podrá otorgar la protección del amparo. Del mismo modo, es perfectamente posible que el juez considere que la norma es incompatible con la Constitución, pero que no representa amenaza inminente a un derecho del solicitante, y que por tanto el amparo es improcedente. Recuérdese que se trata de un amparo y no de un recurso de nulidad: lo que se está solicitando es protección frente a un posible acto lesivo, no la nulidad de una disposición subconstitucional.

## II. EL PROCESO DEL AMPARO CONTRA ACTOS NORMATIVOS

Analizados ya los aspectos generales del amparo “contra normas”, corresponde ahora establecer los elementos de su proceso: sujetos, requisitos, procedimiento y efectos.

### 1. Sujetos

#### A) Competencia

Aparentemente, nada hay en la Ley de Amparo que permita establecer excepciones al régimen común de competencia de amparo en el caso de que se intente “contra normas”. Por tanto, habría que aplicar el criterio de afinidad de competencia previsto en el artículo 7 de la Ley, conforme ha sido interpretado por la jurisprudencia<sup>8</sup>, y los restantes acerca de grado y territorio.

Sin embargo, no debe pasarse por alto que la aplicación no matizada de estos criterios comunes al amparo contra normas presenta graves problemas conceptuales. De acuerdo con el régimen común de competencia, son hábiles para conocer de las acciones de amparo los jueces de primera instancia del lugar donde ocurra el acto lesivo, con competencia afín con la materia del derecho de que se trate. Dictada la sentencia, es apelable —o es consultada— para ante el Superior del Tribunal *a quo*. La sentencia del superior *definitivamente firme* da por terminado el asunto, ya que no hay posibilidad de intentar el recurso extraordinario de Casación, de acuerdo con la reiterada doctrina de —al menos— la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia<sup>9</sup>. Por tanto, los asuntos de amparo, salvo las excepciones que se verán, *nunca llegarán al conocimiento de la Corte Suprema de Justicia*.

Aplicándose en el amparo las normas de la misma Constitución —y en su sector más sensible: los derechos y garantías— que esa aplicación no pueda ser controlada por la Corte Suprema es sobremanera grave. Por lo pronto, y siguiendo el razonamiento que justificó el recurso de casación, en Venezuela coexistirán en la práctica tantas Constituciones como circunscripciones judiciales existan en el territorio, ya que los respectivos superiores serán intérpretes soberanos de la Ley Fundamental, sin control de la Corte. Tal atomización constitucional sería incluso contraria a un principio implícito en la Carta de 1961 y en su desarrollo mediante la Ley Orgánica

8. Cfr. Sent. de la CSJ-SPA de 20-10-83 (Caso Andrés Velázquez).

9. Cfr. Sent. de la CSJ-SCCMT de 6-7-88.

de la Corte Suprema de Justicia: el otorgamiento casi exclusivo del control de la constitucionalidad al más alto Tribunal.

Esta afirmación, predicable de todo el sistema diseñado en la Ley de Amparo, se acentúa más en el caso del amparo "contra normas", dada la similitud que no identifica, como se ve que guarda con el control concentrado de la Constitución, facultad exclusiva de la Corte Suprema de Justicia (art. 215, ord. 3, 4 y 6 de la Constitución). Una decisión que puede mandar —sin más— la desaplicación de una norma aún legal por considerarla inconstitucional debe tener control de la Corte Suprema. Por tanto, hemos de arbitrar mecanismos que permitan superar el régimen común de competencia y hacer del conocimiento de la Corte Suprema el sector más amplio de amparo "contra normas".

Antes, hemos de superar un otro obstáculo que presenta la Ley de Amparo. En el artículo 3º, establecedor del amparo contra normas, se dice que el juez que dicte el fallo "informará a la Corte Suprema de la respectiva decisión". Tal cláusula complica el sistema revisor de estas decisiones, a pesar de la intención que parece subyacer de unificar de algún modo la jurisprudencia en materia de amparo "contra normas". En primer lugar, habría que determinar que significa, técnicamente, "informar a la Corte Suprema de Justicia". Parece tratarse de una simple noticia de la decisión dictada —que deberá acompañarse de una copia del fallo— que de ningún modo puede entenderse como una consulta obligatoria, ya que ella deberá hacerse al Superior del Tribunal sentenciador. Por tanto, el único efecto práctico que puede tener este informes es facilitar a la Corte información que le permita, si así lo estima conveniente, avocarse al conocimiento del asunto de acuerdo con el artículo 42, ordinal 29, de la LOCSJ, teniendo en cuenta que esta información no es necesaria para que esa avocación se produzca.

Visto y desechado el argumento de la examinada cláusula del artículo 4º de la Ley, volvamos a nuestro intento de encontrar vías de otorgar competencia a la Corte Suprema de Justicia en materia de amparo "contra normas".

La primera de ellas es el uso más amplio que debe dársele al artículo 8 de la Ley. De acuerdo con la norma:

Artículo 8.—"La Corte Suprema de Justicia conocerá en única instancia, y mediante aplicación de los lapsos y formalidades previstas en la Ley, en la sala de competencia afín con el derecho o garantías constitucionales violados o amenazados de violación, de las acciones de amparo contra los hechos, actos u omisiones emanados del Presidente de la República, de los Ministros del Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales del país, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República o del Contralor General de la República".

La sola letra de la disposición permite ya darle a la Corte Suprema un sector importante del amparo "contra normas". Si se recuerda que prácticamente todos los actos normativos con origen distinto al Congreso de la República provienen de los órganos mencionados en el artículo copiado, debe concluirse que los amparos que se intenten contra tales actos serán del conocimiento de la Corte. Entre ellos, los amparos que se intenten contra los Reglamentos y demás actos normativos dictados por el Presidente de la República, contra los actos normativos dictados por los Ministros, etc.

A la luz de la remisión que hace el copiado artículo 8 debe analizarse el caso de los amparos intentados contra una Ley formal. Si el artículo 8 de la Ley de Amparo establece un fuero especial en la Corte Suprema de Justicia para los amparos que se intenten contra ciertas autoridades del máximo rango dentro del sistema constitucional, sería grotesco y absurdo que la Ley, el acto supremo dentro

de la Constitución, pudiera atacarse en tribunales de rango inferior, como resultaría de aplicar el principio general previsto en el artículo 7 de la Ley. Por tanto, debe entenderse que la enumeración del copiado artículo 8 es meramente enunciativa, y engloba por tanto a "los demás órganos de igual jerarquía a nivel nacional", siguiendo la expresión del artículo 42, numeral 12 de la LOCSJ, dentro de los cuales está sin duda el Congreso de la República, pieza principal del equilibrio de poderes en la Ley Fundamental del 16<sup>10</sup>. Este es el criterio del disidente del fallo citado en la nota anterior, ante la decisión de la mayoría que se declaró incompetente para conocer de un amparo contra el Consejo de la Judicatura, alegando que ese Consejo no se encontraba en la lista del artículo 8.

Por tanto, puede concluirse que los amparos que se intenten contra una Ley son competencia de la Corte Suprema de Justicia en pleno, ya que el Congreso de la República debe entenderse incluido dentro de la lista *meramente enunciativa* del artículo 8 de la Ley de Amparo. Además, y abundando en la tesis, no se olvide que la Ley debe ser promulgada por el Presidente de la República (art. 173 de la Constitución) y por tanto podría pensarse que un amparo contra tales actos se referiría también a su funcionario, que sí se encuentra expresamente mencionado en el artículo 8.

#### B) *Legitimación activa*

No hay ninguna excepción al régimen común del amparo. Debe por tanto estarse a lo previsto en el artículo 1º de la Ley, interpretado del modo más amplio.

#### C) *Legitimación pasiva*

Para determinar el legitimado pasivo para intervenir en un proceso de amparo contra normas hay que establecer, previamente el origen del acto accionado.

Si se trata de normas dictadas por Administraciones Públicas, es decir, por personas jurídicas públicas, tales tienen legitimación pasiva para intervenir en un proceso de amparo contra esas normas. Al respecto, debe recordarse que el amparo es un proceso contencioso, con presencia de partes, y no un recurso objetivo como algún sector considera al recurso de nulidad por ilegalidad o por inconstitucionalidad<sup>11</sup>. No hay ninguna duda, entonces, que existe un verdadero interés procesal en cabeza de la Administración Pública que dictó la norma accionada, por lo que debe ser notificada so pena de nulidad de la eventual sentencia por indefensión.

Caso muy distinto constituye el amparo intentado contra una ley. La ley es sancionada por el Congreso de la República que, al no tener personalidad jurídica, no puede ser titular de un interés procesal ni puede, en consecuencia, actuar en juicio. Por tanto, sería inoficioso notificarlo para que se haga *parte* en el proceso de amparo: simplemente no puede serlo.

Ello así, es necesario indagar entonces si el amparo contra una ley sería de naturaleza distinta al intentado contra normas emanadas de personas públicas capaces

10. En contra, aparentemente, sent. de la CSJ-SPA de 8-12-88 (Caso Alf Quiñones Medina) consultada en original. El voto salvado del Magistrado Farías Mata en este fallo concluye del siguiente modo, que considero obligado transcribir:

"De haber entrado a conocer de la presente acción de amparo —declarándola o no procedente— hubiera la Sala Político-Administrativa hecho gala una vez más de su tradicional postura de amplitud en la interpretación de la Ley, única viable ante la imposibilidad de que el legislador lo prevea todo y con todos sus detalles, o que se vea éste siempre y constantemente compulsado a interminables reformas, como si fuera su deber resolver cada caso concreto, tarea sin duda exclusiva del Juez".

11. Cfr. Brewer-Carías, Allan Randolph. *Op. cit.* pp. 275.



de actuar en juicio, es decir, que sería efectivamente un recurso objetivo contra la ley, sin que pudiera hablarse de verdaderas partes. Al respecto, la solución presenta las mismas líneas que la jurisprudencia ha establecido para el caso del amparo contra sentencias<sup>12</sup>. En efecto, en ese caso, ha considerado la Corte que la notificación del juez que dictó la sentencia accionada en amparo no está dirigida a una verdadera parte procesal, sino que pretende simplemente recabar información de la persona que la elaboró: la sentencia se basta a sí misma, y mal puede entonces requerir la defensa del juez que la dictó. Sin embargo, ello no obsta para que las partes del proceso que culminó con la sentencia demandada en amparo, así como cualquier otro que demuestre un interés procesal suficiente en el asunto, puedan intervenir como *verdaderas partes procesales* en el proceso de amparo contra la sentencia.

Aplicando el criterio sintetizado al caso del amparo contra leyes, podría afirmarse que tal acción supone una verdadera contención entre partes: el demandante que considera amenazado su derecho constitucional y aquellos otros sujetos que se afirman titulares de un interés contrario —de modo capital, la Administración Pública encargada de aplicar la norma atacada o habilitada por ella. El Congreso de la República, empero, no podría hacerse parte por las razones apuntadas, y su eventual actuación sería semejante a la del juez sentenciador en un proceso de amparo contra sentencias: a título de mera información. Además, la falta de notificación del Presidente del Congreso —que podría hacerse fundamentándose en la aplicación analógica del artículo 116 de la LOCSJ— no vicia a la eventual sentencia por indefensión.

## 2. *Requisitos Procesales: El carácter extraordinario del amparo contra normas*<sup>13</sup>

El amparo presenta una relación peculiar con el resto del ordenamiento procesal —lo que ha sido denominado por la Corte el “carácter extraordinario” de esa acción<sup>14</sup>. Sólo puede emplearse cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias.

1. No existan otras vías procesales para ventilar la pretensión del accionado.
2. No existan otras vías procesales capaces de impedir un daño irreparable a un derecho constitucional del accionante.
3. Existan circunstancias excepcionales en el asunto.

Este carácter extraordinario se acentúa, si cabe, en el caso del amparo contra normas. Las peculiaridades de esta acción referidas en la primera parte de este trabajo, y lo improbable que resulta una lesión a un derecho constitucional causada por una norma —general y abstracta por definición— hacen que sea difícil que se dé alguno de los supuestos enunciados que permitan el acceso al amparo.

En concreto, aún en el supuesto de que pueda emplearse esa vía, normalmente podrá dirigirse contra la autoridad encargada de aplicar la norma cuya inconstitucionalidad se alega, pidiendo al juez que prohíba a tal funcionario aplicarla al

12. Cfr. Sent. de la CSJ-SPA de 8-11-88 (Restaurant El Alcavarán), consultada en original.

13. Cfr. Linares Benzo, Gustavo José. *El amparo y los demás medios procesales*, en RDP N° 34, pp. 6-27. Cfr. también, Brewer-Carías, Allan y Carlos Ayala Corao. *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, *passim*.

14. Cfr. Sent. de la CSJ-SPA de 6-8-87 (caso RAP) consultada en original.

supuesto concreto determinado por el actor. Tal acción haría inútil el empleo del amparo contra normas, evitándose así todos los problemas referidos más arriba <sup>15</sup>.

### 3. *El Procedimiento del Amparo contra normas*

#### A. *El procedimiento del amparo contra normas intentado autónomamente*

La disposición que consagra el amparo "contra normas" no establece normas especiales de procedimiento. Habría que aplicar por tanto el mecanismo previsto en el Título IV de la Ley de Amparo.

Sin embargo, debe recordarse que, de acuerdo con lo expresado más arriba, en el caso específico del amparo contra leyes no existe un presunto agravante que notificar. Empero, sería conveniente aplicar por analogía —dadas las semejanzas que guarda este peculiar amparo "contra normas" con el recurso de nulidad por inconstitucionalidad de actos de efectos generales— el artículo 116 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, disponiéndose la notificación del Presidente del Congreso de la República, del Fiscal General y del Procurador General de la República, así como la citación de los interesados mediante carteles, si el Tribunal lo considerase procedente y tomando en cuenta la celeridad propia del amparo.

#### B. *El procedimiento del amparo "contra normas" intentado conjuntamente con un recurso de nulidad por inconstitucionalidad*

Este amparo funcionaría como una medida cautelar dentro del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad. Se aplica aquí todo el derecho común acerca del amparo intentado conjuntamente con otra acción. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia la entendió que en el caso de acumulación de una acción de amparo y un recurso de nulidad por inconstitucionalidad de un acto normativo, el procedimiento se resuelve en "una decisión de la Corte en pleno, de previo pronunciamiento antes del fallo definitivo que recaiga sobre la acción popular de inconstitucionalidad, tendrá propuesta; *sin seguir todo el procedimiento previsto en la Ley de Amparo*, como por ejemplo la solicitud de informe correspondiente realizar de audiencia pública y actos del ministerio Público <sup>16</sup>. (Subrayado mío). Por lo visto el amparo acumulado a un recurso de nulidad no se desarrolla según el trámite procesal de la Ley de Amparo, bastando la sentencia de la Corte en pleno sobre el asunto.

#### C. *Recursos contra la decisión*

Tampoco existen en este campo diferencias con el sistema general de la Ley de Amparo. Dictada la decisión, comienza a correr un plazo de tres días para apelar, luego del cual y en caso de que no se haya ejercido el recurso, deberá consultarse la decisión con el Superior. Este tiene 30 días para decidir el recurso o la consulta, según el caso (art. 35 de la Ley).

### 4. *Efectos del proceso de amparo contra normas*

#### A. *Extraprocesales*

La Ley de Amparo parece distinguir entre el amparo "contra normas" intentado autónomamente y el amparo acumulado a un recurso de inconstitucionalidad

15. Este amparo solicitando la orden a un funcionario para que no aplique una determinada norma fue precisamente lo intentado por el Dr. Arturo Torres Rivero en el caso RAP.

16. Sent. de la CSJ-CPA de 8-6-88.

con respecto a los efectos de la decisión. El acápite del artículo 4 establece el módulo de la decisión judicial del primero de ellos al afirmar que “la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá apreciar la inaplicación de la norma impugnada”. En cambio, el aparte del mismo artículo permite a la Corte Suprema de Justicia “suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega”.

Desde ya debe decirse que la referida diferencia aparente carece de fundamento. En primer lugar, la fórmula “apreciar la inaplicación de la norma impugnada” es completamente equívoca. La inaplicación, es todo caso, no se aprecia sino que se ordena; no existe ninguna “norma impugnada” en el amparo contra normas, sino una pretensión distinta a la nulidad, como se vio. Además, en un amparo contra normas no se pide la desaplicación de una disposición en el sentido que se usa en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil —ello sólo es posible dentro de un proceso común que suponga la aplicación judicial de normas— sino la suspensión de sus efectos para el caso de determinada situación. Por ello, también es imprecisa la expresión que utiliza el aparte del artículo 4º: suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega. Lo que se suspende no es la aplicación de una norma —de ser así la orden del juez de amparo estaría dirigida exclusivamente a los jueces— sino sus efectos: la norma deja de obligar al destinatario de la sentencia.

En conclusión, tanto en el amparo “contra normas” autónomamente ejercido, como en el caso de que se intente conjuntamente con el recurso de inconstitucionalidad, la sentencia judicial que declare con lugar la acción sólo podrá suspender los efectos de la norma para el caso concreto alegado. Dos notas deben destacarse de este contenido de la sentencia. En primer lugar, la mencionada suspensión *sólo se refiere a los efectos de la norma*. En otras palabras, la disposición contra la cual se intentó el amparo declarado con lugar mantiene íntegramente su vigencia y validez, y en modo alguno puede entenderse anulada. La segunda observación tiene que ver con el alcance de la decisión: la sentencia *sólo suspende los efectos de la norma con relación a la situación jurídica alegada por el actor*, y dentro de los términos que señale la misma sentencia. El resto de los destinatarios de la disposición sigue ligado a sus efectos sin modificación alguna.

Por otro lado, los efectos en el tiempo de una sentencia estimatoria del recurso durarán hasta tanto recaiga sobre el asunto sentencia con fuerza de cosa juzgada material, bien se trate de la decisión de un recurso de nulidad u otro proceso. Si esa sentencia anula la norma obviamente continuará sin tener efectos sobre el actor del amparo; si por el contrario, declara sin lugar el recurso de nulidad, supondrá también el decaimiento de la sentencia de amparo.

#### B. *Procesales. La cosa juzgada*

La cosa juzgada de la sentencia de amparo contra normas, del mismo modo que cualquier otra sentencia de amparo, *es solamente formal*<sup>17</sup>. Por ello, lo decidido no vincula al fallo de procesos posteriores donde se ventilen la misma o conexas pretensiones y, en concreto, no vincula la decisión de los recursos de nulidad de la disposición contra la cual se intentó el amparo. Es perfectamente posible, así que sea declarado con lugar el amparo “contra normas” y sin lugar el recurso de nulidad, y viceversa.

17. Cfr. Linares Benzo, Gustavo José. *El proceso de Amparo en Venezuela*, ob. cit. pp. 97 y ss.; Sent. de la CSJ-SCCMT de 6-7-88, consultada en original.