

ALGUNOS ASPECTOS DEL AMPARO CONSTITUCIONAL EJERCIDO CONJUNTAMENTE CON EL CONTENCIOSO POR ABSTENCION

María Gabriela Cuevas García
Abogado

INTRODUCCION

Hablar del contencioso por abstención implica el conocimiento de varias ideas fundamentales sobre el Estado de Derecho que rige en Venezuela.

Así pues, en primer término, encontramos plasmada en esas palabras la existencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, a la que corresponde dirimir los asuntos fundados en preceptos de derecho administrativo.

Tal como lo expresa el artículo 206 de nuestra Carta Magna, se trata de un conjunto de órganos de naturaleza judicial que tienen competencia para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, 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 lesionadas por la actividad administrativa.

En segundo lugar, está presente que la actividad administrativa es de rango sublegal, y está sujeta a los principios de legalidad y de responsabilidad. La Administración puede actuar, pero siempre de conformidad con las normas del ordenamiento jurídico, y en caso de que cause perjuicios a los particulares debe repararlos.

En este sentido, y conforme a lo establecido en el artículo 117 de la Carta Magna, la Constitución y las leyes definen las atribuciones del poder público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio, por lo que la Administración Pública está regida por un principio opuesto al que rige la esfera de actuaciones de los particulares, a quienes les está permitido realizar todo aquello que no esté expresamente prohibido en texto normativo, mientras que la Administración sólo puede actuar en orden a lo que le esté expresamente permitido.

Ahora bien, las normas atributivas de competencia dirigidas a la Administración pueden ser de distinta clase, encontramos así que hay normas imperativas que imponen el debate de la Administración de actuar, y de hacerlo de una determinada manera, otras, imperativas también, pero en las que la obligatoriedad de su cumplimiento está sujeta a la verificación de determinada condición y, por último, las facultativas, que confieren la potestad de actuar conforme a ciertos criterios propios de la Administración.

De lo expuesto anteriormente se evidencia el control que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la actividad de la Administración, pero, igualmente se desprende la posibilidad del control de su inactividad, la cual puede ser tanto o más perjudicial que aquélla, en el entendido de que la función administrativa está, o debe estar presente en una gran parte de las relaciones jurídicas que se presentan en la sociedad.

Atendiendo a esta necesidad de control, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consagra un medio de impugnación dirigido a condenar a la Administra-

ción, a través de un mandato judicial, a practicar aquellas conductas a que esté obligada expresamente, en los casos en que no haya cumplido voluntariamente con tal obligación. Se trata del contencioso por abstención.

Igualmente, al hablar de amparo nos encontramos frente a un medio de impugnación dirigido a garantizar el pacífico disfrute de los derechos y garantías que la Constitución establece, que según lo dispuesto en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales procede, tanto contra lesiones provenientes de personas privadas como de personas públicas, pudiendo consistir la lesión en un hecho, un acto o una omisión. De esta forma se establece legalmente otro mecanismo de control de la inactividad de la Administración, dirigido a obtener un pronunciamiento judicial que la condene a cumplir con sus obligaciones.

Ahora bien, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales prevé dos posibles formas de ejercicio de este medio de impugnación, aisladamente o conjuntamente con otros medios, teniendo en este último caso carácter de medida cautelar.

En este sentido, la Ley consagra la posibilidad de ejercer el amparo en forma conjunta con el contencioso por abstención reuniéndose así en un solo proceso estos dos medios de control de la inactividad de la Administración.

Esta forma conjunta de ejercicio de ambos medios presenta muchas interrogantes. En el presente trabajo pretendemos dar respuesta a algunas de ellas y comentar las dudas que se plantean en torno a otras.

Para ello haremos un breve análisis sobre las generalidades de cada uno de estos medios cuando es intentado aisladamente del otro, para luego pasar a comentar temas relacionados con su ejercicio conjunto, tales como, el alcance de los poderes del juez en la decisión del amparo cautelar, la posibilidad de adelantar en la providencia cautelar los efectos de la sentencia definitiva, los requisitos probatorios exigidos para acordar el amparo cautelar, y la relación entre la exigencia de violación directa e inmediata de la Constitución y la posibilidad real de acumular ambas pretensiones.

I. EL CONTROL JUDICIAL DE LA ABSTENCION

1. *El contencioso por abstención*

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia prevé en sus artículos 42 ordinal 23º y 182 ordinal 1º, un medio para impugnar las conductas omisivas de la Administración.

El artículo 42 dispone:

“Es de la competencia de la Corte como más alto tribunal de la República:
...23º Conocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas”.

El artículo 182 ordinal 1º consagra, en los mismos términos del artículo transcrito, que corresponde a los Tribunales Superiores con competencia en materia contencioso-administrativa conocer de la abstención de autoridades estatales y municipales.

La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (en la sentencia de principio de la Sala Político-Administrativa, de fecha 28-2-85 recaída en el caso Eusebio Igor Vizcaya Paz, y en sentencias posteriores) ha delineado los caracteres del contencioso por abstención, dejando sentado lo siguiente:

1. El medio consagrado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia requiere la existencia de una obligación concreta, precisa y específica, es decir, no

se refiere a la obligación genérica que tienen los funcionarios de actuar en ejercicio de atribuciones correspondientes al respectivo cargo.

2. Tal obligación debe estar inscrita en una norma legal imperativa o taxativa, sin que sea necesario que el texto legal establezca además, expresamente, la posibilidad de esta modalidad del contencioso.

3. Debe existir omisión o negativa de la Administración a cumplir la obligación en cuestión.

4. Se trata de un proceso subjetivo en el cual existe bilateralidad, se exige legitimación especial¹, está sujeto a lapso de caducidad² y, en caso de ser declarado con lugar, comporta una condena.

5. Persigue un pronunciamiento judicial sobre la ilegalidad de la conducta omisiva, y el restablecimiento de la situación jurídica infringida a través de una condena a la Administración a producir o realizar determinado acto o actuación. En caso de que la Administración incumpla la sentencia condenatoria, el juez se sustituye a la Administración omisa, para satisfacer la pretensión, a través de la misma sentencia que producirá los efectos del acto o actuación omitidos³.

2. La acción autónoma de amparo por omisión

La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales incluye en su articulado una disposición que le permite a los particulares impugnar las conductas omisivas que lesionen sus derechos y garantías constitucionales.

Se trata del artículo 2 de la Ley, que establece:

“La acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión provenientes de los Organos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal...” (Subrayado nuestro).

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (en las sentencias recaídas en los casos: José Emisael Durán Díaz del 11-7-91, Jorge Alvarado del 5-11-92, Navío Jesús Salas Grado del 13-8-92, Myrtho Jean-

1. “La legitimación a la causa en el proceso de carencia, coincide plenamente con la titularidad material de la pretensión que se hace valer en juicio, esto es, la cualidad para ser parte se deriva de la identidad entre el sujeto de la acción y de la relación sustancial, lo que presupone en el actor la titularidad de un derecho subjetivo, y no simplemente un interés legítimo, personal y directo o un simple interés, como ocurre en el contencioso de anulación, sea contra actos individuales o generales, respectivamente”. Cfr. Romero-Muci, Humberto, “Contribución al Estudio de la Acción de Carencia en el Contencioso-Administrativo Venezolano”, *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, 1991, año 6, N° 4, pág. 105.
2. Cfr. Sentencia de la CSJ en SPA, de fecha 13-6-91, recaída en el caso Luis Enrique Rangel Burgoín, en la cual se expresa que “uno de los motivos de inadmisibilidad aplicable al recurso por abstención o de carencia, es la «evidente caducidad de la acción o del recurso intentado», a que se refieren el ordinal 4º del artículo 124, y el ordinal 3º del artículo 84, ambos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y que fija en seis (6) meses el artículo 134 *ejusdem*”.
3. El contencioso por abstención “tiene por sustrato una conducta precisa y concreta, de contornos preclaros, que es obligatoria para la Administración por imposición de una norma o cuerpo normativo expreso, que el ente obligado se resiste a cumplir o que simplemente se abstiene de realizar. De modo que en estas circunstancias, es perfectamente sostenible que los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, facultados como están para declarar la contrariedad al derecho de las conductas administrativas, puedan también restablecer las lesiones a los bienes jurídicos de los ciudadanos supliendo la inactividad ilegítima sin que quepa argüir que tal proceder signifique un quebrantamiento del discutible dogma de la separación de poderes, ni mucho menos, consecuentemente, una usurpación de funciones (incompetencia constitucional) por el tribunal respecto de la Administración”, Romero-Muci, Humberto, *Ibidem*, pág. 166.

Mary de Seide del 4-3-93 y Pérez Salinas del 29-7-93) ha delineado los caracteres de la acción de amparo por omisión estableciendo como tales, los siguientes:

1. La conducta omisiva de la Administración debe ocurrir ante una obligación genérica de tramitar o proveer un asunto inherente al cargo del funcionario, por el contrario, no procede contra la omisión de obligación contenida en norma específica. Todo ello en resguardo de dos principios que rigen la materia de amparo, a saber:

a) La necesidad de violación directa e inmediata de la Constitución:

La inactividad de la Administración ante una obligación legal específica infringe en forma directa e inmediata, precisamente, el texto legal que la contempla, y la contencioso por abstención de los artículos 42 ordinal 23º y 182 ordinal 1º de la un ente público no cumple con una obligación genérica se infringen, de ordinario, derechos constituciones, tales como, el derecho a oportuna respuesta y a la defensa, entre otros.

b) El carácter extraordinario o especial del amparo:

La admisión del amparo se condiciona a la no existencia de otros medios procesales eficaces con capacidad para restablecer inmediatamente la situación constitucional infringida. En los casos en que un funcionario público no realice la actuación específica a la cual una ley le obligue existe como medio paralelo, precisamente, el contencioso por abstención de los artículos 42 ordinal 23 y 182 ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

2. La conducta omisiva denunciada debe ser absoluta y total, en el sentido de que la Administración no debe haber emitido acto alguno.

3. Deben cumplirse los demás requisitos de admisibilidad y procedencia establecidos en la Ley Orgánica de Amparo.

4. Con el amparo por omisión se persigue un pronunciamiento judicial que restablezca la situación jurídica infringida a través de una condena a la Administración a que practique el trámite omitido, sin que pueda el Juez sustituirse en la voluntad específica de la Administración, la cual desconoce, precisamente en virtud de que la norma no la específica.

3. *El amparo ejercido conjuntamente con el contencioso por abstención*

La Ley Orgánica de Amparo consagra dos formas de ejercicio del amparo bien sea como acción autónoma, o bien ejercida conjuntamente con otra acción o recurso. En este último sentido, el amparo puede ejercerse conjuntamente con el recurso de nulidad por inconstitucionalidad de actos de efectos generales (Art. 4), con el recurso contencioso-administrativo contra conductas omisivas de la Administración (Art. 5).

El artículo 5 segundo párrafo de la Ley Orgánica de Amparo establece:

“...Cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse ante el Juez Contencioso-Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, *conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas*, respectivamente, que se ejerza. En estos casos, el Juez, en forma breve, sumaria, efectiva y conforme a lo establecido en el artículo 22, si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, *mientras dure el juicio*” (Subrayado nuestro).

Respecto a la naturaleza de la acción de amparo ejercida conjuntamente con otros medios procesales, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en la sentencia de principio recaída en el caso Tarjetas Banvenez el 10-7-91, ha determinado que se trata de una medida cautelar, con carácter subordinado o accesorio a la acción o recurso al cual se acumula, y que ha de ser resuelta por el mismo juez y en el mismo proceso de la acción principal, el cual tiene dos etapas, la de amparo, que es previa y provisional (mientras dure el juicio) y la etapa contenciosa, que concluye con una decisión final que abarca tanto a la medida cautelar, que parece en esa oportunidad, como el pronunciamiento de fondo solicitado.

El medio procesal cuyo estudio nos ocupa en esta oportunidad, a saber, el contencioso-administrativo contra conductas omisivas ejercido conjuntamente con amparo presenta una serie de aspectos interesantes, que pasamos a comentar.

II. POSIBILIDAD DE ADELANTAR EN LA PROVIDENCIA CAUTELAR LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA DEFINITIVA

Para determinar si ésta existe o no, estudiaremos el tratamiento del tema en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y los principios utilizados al respecto en materia procesal civil.

1. *Poderes del juez*

Hasta la presente fecha la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia antes citada recaída en el caso Tarjetas Banvenez, entre otras, ha mantenido que el contenido de la sentencia del amparo ejercido conjuntamente con otros medios procesales se limita a la suspensión, que puede ser suspensión de la aplicación de la norma, de los efectos del acto o, de la conducta o actividad impugnada, según sea el caso. Mientras que en el amparo autónomo se le reconocen al juez plenos poderes para restituir la situación jurídica infringida, imponiendo el mandamiento que considere idóneo.

Se ha fundamentado esta distinción en las diferencias existentes entre ambas formas de ejercicio del amparo que, según nos enseña la sentencia comentada, radican en que el amparo autónomo debe ser capaz por sí solo de hacer desaparecer definitivamente el acto o hecho lesivo o perturbador; mientras que el amparo conjunto es una acción subordinada, accesorio, su destino es temporal, provisorio, mientras dure el juicio, tiene las características de la acumulación de acciones por lo que debe ser resuelta por un solo juez y un solo proceso. De las anotadas diferencias la sentencia concluye que las consecuencias que dimanar de la acción de amparo autónoma son restitutorias, mientras que las que dimanar de la ejercida conjuntamente con cautelares. Con ello se les da a estos términos tratamiento de conceptos contradictorios, cuando en realidad la existencia de uno no implica la negación del otro, es decir, cuando se expresa que una determinada medida tiene carácter cautelar no se dice nada sobre su contenido, sino sobre sus efectos, los cuales serán provisionales, y ello sólo se opone a lo definitivo, por lo tanto, sobre el contenido de dichas medidas cautelares nada impide afirmar que es también restitutorio.

En consecuencia, si bien existen diferencias entre el amparo autónomo y el conjunto, éstas no fundamentan una distinción entre los poderes del juez en cada uno de estos supuestos, por el contrario las razones que llevan al juez de amparo a co-

nocer del asunto son idénticas en ambos casos, consiste en la solicitud de la parte interesada de que se haga desaparecer la violación o vulneración del derecho o garantía constitucional, por ello las potestades deben ser las mismas en ambos casos, con la única diferencia del carácter definitivo, en uno y provisorio en el otro. Más aún, la tutela jurisdiccional cautelar, de la cual forma parte el amparo conjunto, "puede definirse como aquella que va dirigida a hacer cesar el peligro de un daño en potencia, impidiendo la comisión o continuación de un acto perjudicial al interesado, o facilitando la actuación futura del derecho mismo"⁴, lo cual ratifica su naturaleza restitutoria, independientemente de su carácter provisorio.

También se ha fundamentado la distinción entre las potestades del juez, en la interpretación del contenido de los artículos de la Ley de Amparo en los que se hace referencia únicamente a la "suspensión", éstos expresan:

"Artículo 3. . . . 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".

"Artículo 5. . . . Cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse . . . conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente . . . En estos casos, el juez . . . si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio . . .".

"Artículo 6. No se admitirá la acción de amparo:

5) Cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes. En tal caso, al alegarse la violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucionales, el juez deberá acogerse al procedimiento y a los lapsos establecidos en . . . la presente Ley, a fin de ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado".

Sin embargo, la interpretación que se haga del texto de la Ley no puede ser aislada de la intención del constituyente, que consagró en el artículo 49 de la Carta Magna la institución del amparo que la Ley desarrolla. Así pues, la Ley no puede contrariar el espíritu, propósito y razón de las disposiciones de la Constitución, la cual expresa que ". . . el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida"; por lo tanto, una interpretación de la Ley que nos lleve a concluir que hay formas de restitución de situaciones jurídicas constitucionales infringidas, que están vedadas al juez de amparo, sin que ello esté previsto en una norma legal que a su vez se fundamente en alguna disposición constitucional, debe considerarse inconstitucional por contrariar el espíritu, propósito y razón de la Carta Magna.

Igualmente, la interpretación que se haga de la ley no puede conducir a concluir que la disposición interpretada carece de contenido alguno, y tal es la consecuencia de interpretar el artículo 5 de la Ley, en lo atinente al amparo ejercido conjuntamente con el contencioso contra conductas omisivas, en forma restrictiva entendiéndose que la única potestad del juez es la suspensión. Ello en virtud de que por

4. Henríquez La Roche, Ricardo, *Medidas Cautelares*, Maracaibo, 1974, pág. 29.

la naturaleza de los hechos impugnados no procede la suspensión, y según la interpretación que aquí criticamos, no procede la aplicación de potestad alguna.

Parece necesario concluir que el contenido de la sentencia de amparo, bien sea autónomo o conjunto, tendrá como norte y a la vez como límite, el que la providencia debe estar ordenada al restablecimiento del goce de los derechos y garantías constitucionales lesionados, o a su resguardo a futuro, en caso de que se trate de una amenaza inminente de lesión.

En este aspecto puede tenerse como parámetro de comparación, la facultad general que tienen los jueces para dictar medidas innominadas en virtud del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, el cual les otorga una potestad genérica de adoptar cualquier medida que consideren idónea.

2. *Aplicación de los principios de derecho procesal común en materia contencioso-administrativa*

La jurisdicción es una función estatal en virtud de la cual el Juez decide sobre las pretensiones de las partes, con arreglo al ordenamiento jurídico, actuando como órgano imparcial. La función jurisdiccional es una sola, pero, sin embargo, ella puede estar atribuida a distintos conjuntos de órganos, en orden a distintas materias, y regulada por distintos procedimientos; en este sentido se habla de jurisdicción ordinaria y de jurisdicciones especiales.

Una de las jurisdicciones especiales en nuestro ordenamiento jurídico es la contencioso-administrativa, a la cual corresponde conocer las pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo. Sobre la necesidad de la existencia de esta jurisdicción especial, en la doctrina "domina la posición que estima justificada la necesidad de una jurisdicción especial, y ello, no por las razones históricas que dieron lugar al nacimiento del sistema francés, puramente contingentes, basadas en la desconfianza de los revolucionarios en los Parlamentos judiciales y en una errónea interpretación del principio de división de los poderes, sino por estimar necesaria una especialización del personal que ha de conocer aquellas pretensiones"⁵.

"Aun cuando, en ocasiones parece haberse puesto en tela de juicio el carácter especial de la jurisdicción contencioso-administrativa, la mayoría de la doctrina no duda al afirmar tal característica. La afirmación no tiene un sentido puramente doctrinal. Por el contrario, tiene una trascendencia práctica indudable. Porque, al ser especial, no hay necesidad alguna de que se dicte un Código al servicio de la misma, regulando todos y cada uno de los aspectos que la misma ofrece. Al ser jurisdicción le serán aplicables todos los preceptos orgánicos y procesales comunes, si bien, con las especialidades propias de la materia sobre que versa. Ello explica sobradamente la remisión a las leyes orgánicas y procesales comunes que se contienen en nuestra Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y en la mayoría de las leyes de lo contencioso-administrativo de los distintos países"⁶.

En este sentido, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consagra, en el capítulo de las disposiciones generales del Título V, referido a los procedimientos, dos disposiciones del siguiente tenor:

"Artículo 81. Las acciones o recursos de que conozca la Corte, se tramitarán de acuerdo con los procedimientos establecidos en los Códigos y Leyes nacionales, a menos que en la presente Ley o en su Reglamento Interno, se señale un procedimiento especial".

5. González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, 1957, pág. 42.

6. *Ibidem*, pág. 39.

“Artículo 88. Las reglas del Código de Procedimiento Civil regirán como normas supletorias en los procedimientos que cursen ante la Corte”.

En consecuencia, en la decisión sobre el amparo ejercido conjuntamente con el contencioso por abstención, el Juez Contencioso Administrativo, en ausencia de reglas especiales, debe aplicar las reglas del ordenamiento procesal ordinario, y los principios que las informan.

3. *Las medidas cautelares en el procedimiento ordinario*

En su obra *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares* Piero Calamandrei⁷, respecto a la variedad de formas en que se presentan las medidas cautelares, ratifica la relación de instrumentalidad que todas presentan con la providencia principal, es decir, que no pueden aspirar a convertirse por sí mismas en definitivas, puesto que sólo sirven de auxilio a la providencia principal; y las clasifica en los siguientes cuatro grupos:

a) Medidas que aseguran la eficacia de la fase de conocimiento del juicio: son denominadas providencias instructorias anticipadas, con las que se busca fijar y conservar ciertas resultas probatorias, positivas o negativas, que podrán ser utilizadas después en un eventual proceso de cognición.

b) Medidas que aseguran la eficacia de la fase ejecutiva del juicio: sirven para facilitar el resultado práctico de una futura ejecución forzosa, impidiendo la dispersión de los bienes que pueden ser objeto de la misma. Forman parte de éste las medidas cautelares típicas de embargo, secuestro y prohibición de enajenar y gravar.

c) Medidas que ordenan prestar caución al interesado como condición para obtener una ulterior providencia judicial, tales como las cautelas del procedimiento de medidas preventivas, que se exigen como condición, bien para dictarlas o para neutralizarlas.

d) *Providencias que dirimen interinariamente* una relación controvertida en espera de que a través del proceso principal posterior se perfeccione la decisión definitiva: estas providencias hallan su razón de ser en la urgencia de la decisión ante el peligro de daño que acarrea el retardo, daño referido más a la persona misma que a sus bienes. Su mayor peculiaridad consiste en que satisface provisionalmente el derecho subjetivo de fondo, cosa que no sucede en los otros tipos de medidas cautelares. Son satisfactorias de la relación jurídico-material, sólo que nunca pueden aspirar a convertirse en definitivas.

Sobre la existencia en el ordenamiento jurídico venezolano de este tipo de medidas cautelares que dirimen interinariamente, Ricardo Henríquez La Roche⁸ cita los siguientes ejemplos:

a) Los decretos provisionales de amparo en los interdictos posesorios, restitutorios y prohibitivos, consagrados en el Código de Procedimiento Civil: para acordarlos se exige, dada la gravedad de sus efectos, la certeza de los extremos de la ley sustantiva, a diferencia de las medidas preventivas que solamente requieren una presunción grave, y suponen un simple juicio de probabilidad.

b) Decreto de interdicción provisional consagrado en los artículos 399 y siguientes del Código Civil: se resuelve interinariamente la pretensión de la parte interesada, proveyendo al incapaz de tutor hasta el momento en que el fallo definitivo

7. Citado por Henríquez La Roche, Ricardo, *Ob. Cit.*, pág. 49 y ss.

8. *Ibidem*, págs. 53 y ss.

de interdicción, que pone fin al procedimiento, supla el nombramiento de un tutor definitivo que administre los bienes y represente al entredicho.

c) Separación provisional de los esposos en los juicios de nulidad del matrimonio, consagrada en el artículo 125 del Código Civil: la medida provisional queda supeditada en su vigencia a lo que decida definitivamente la sentencia que concluye el juicio de anulación.

d) El nombramiento de tutor interino en el procedimiento de tutela consagrado en el artículo 313 del Código Civil: el interino ejercerá la guarda del menor y los actos de administración y de conservación indispensables, mientras se nombre el tutor definitivo del menor de edad que no tenga representante legal.

e) La posesión provisional de los bienes del declarado ausente, a todos los que tengan sobre esos bienes derechos que dependan de la condición de su muerte, mediante caución u otras provisiones consagrada en el artículo 426 del Código Civil: podrán, en consecuencia, administrarlo, ejercer acciones en juicio, gozar de las rentas, todo dentro de los límites de la simple administración, hasta tanto sea declarada la presunción de muerte y acordada la posesión definitiva.

f) La fijación del lindero provisional en el juicio de deslinde, consagrada en el Código de Procedimiento Civil.

g) La ocupación previa en el juicio de expropiación por causa de utilidad pública o social, en caso de urgencia, consagrada en la Ley de Expropiación.

En el mismo sentido podemos señalar que el anteproyecto del Código Modelo para Iberoamérica⁹, elaborado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, al incorporar en su articulado las medidas cautelares genéricas o innominadas deja clara la facultad del Juez para dictar medidas preventivas que adelanten los efectos de la sentencia definitiva, el artículo correspondiente expresa:

“Artículo 280. Fuera de los casos regulados en los artículos anteriores podrá el Tribunal adoptar las medidas provisionales y *anticipativas* que juzgue adecuadas para evitar que se cause a la parte, antes de la sentencia, una lesión grave o de difícil reparación o *para asegurar provisionalmente los efectos de la decisión sobre el fondo*”. (Subrayado nuestro).

4. *Posición doctrinaria sobre las medidas cautelares en los procedimientos contencioso-administrativos ejercidos conjuntamente con amparo*

Sobre el particular, Gustavo Linares Benzo¹⁰ expresa que, en materia de amparo ejercido conjuntamente con otro medio procesal, no existe prohibición de entrar a analizar los alegatos de hecho y de derecho de la parte que solicita la medida de amparo como cautelar, pues por el contrario, ello lo exige el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil al establecer que debe existir presunción grave del derecho que se reclama y de que la pretensión quedará ilusoria. Por lo tanto, manifiesta que pueden dictarse medidas preventivas de contenido semejante a la eventual decisión de fondo, sin que pueda considerarse como una manifestación de opinión sobre lo principal del pleito que constituya la causal de inhibición y recusación del artículo 82 ordinal 15º del mismo Código.

Igualmente —indica Linares Benzo— que una medida preventiva nunca prejuzga sobre el fondo de la controversia pues no tiene ningún poder vinculante sobre

9. Citado por Fábrega P., Jorge y Arjona L., Adán Arnulfo, “Potestad Cautelar Genérica: La Experiencia Panameña”, *Revista de Derecho Procesal*, Nº 1, año 1990, págs. 2-8.
10. Linares Benzo, Gustavo, “El Amparo y las Medidas Cautelares”, *Revista de Derecho Público*, Nº 47, julio-septiembre 1991, págs. 42-50.

ésta. Por el contrario, es una presunción, alterable en la definitiva, pues sólo causa cosa juzgada formal.

Sin embargo —continúa— se prohíbe al Juez alterar el estado de hecho de tal modo que sea imposible ejecutar la sentencia de fondo, cualquiera que ésta sea. Es decir, no pueda dictar cautelares irreversibles

Para que una providencia cautelar similar al fondo sea reversible, el juez puede ordenar la constitución de caución, como condición para declararla, y como garantía frente a la sentencia definitiva contraria.

Así mismo, Humberto Romero-Muci, en su análisis sobre el proceso de carencia y las medidas cautelares señala que “la posibilidad de arbitrar una medida cautelar... podría verificarse... a través del amparo constitucional cuando se intente “conjuntamente”, en forma inicial o sobrevenida con la acción ordinaria en carencia, siempre que con la misma se busque permitir al agraviado el goce de alguno de los efectos del acto específico emitido, o en su caso, la producción definitiva (sic) del mismo”¹¹.

5. *Posición jurisprudencial sobre las medidas cautelares en los procedimientos contencioso-administrativos ejercidos conjuntamente con amparo*

De todo lo antes dicho se deriva que tanto la doctrina como la legislación reconocen la posibilidad de dictar medidas cautelares que satisfagan provisional e interinariamente el derecho subjetivo de fondo, con carácter de cosa juzgada formal. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia recaída en el caso Rosa Adelina González¹², en fecha 14-8-92 ha interpretado los correspondientes artículos de la Ley de Amparo, como se transcribe a continuación:

“...el legislador ha establecido la posibilidad de interponer conjuntamente con la acción de amparo el recurso contencioso de nulidad contra actos administrativos y, de ser el caso, el recurso contencioso contra conductas omisivas de la Administración.

Pero si bien es cierto que respecto a la interposición conjunta del amparo con el primero de los recursos contencioso nombrados, esto es, el de nulidad de actos administrativos, tratada la primera como una solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado que sería improcedente si llegare a afectar el fondo del debate judicial dado su carácter precautelar, no sucede lo mismo en relación a la interposición conjunta de la acción de amparo y de abstención, como se razonó anteriormente.

11. Romero-Muci, Humberto., *Ob. Cit.*, pág. 139.

12. En el caso en estudio, la ciudadana Rosa Adelina González intentó conjuntamente acción de amparo constitucional y recurso contencioso-administrativo por abstención contra la conducta omisiva de los miembros del Consejo Supremo Electoral al no resolver la impugnación de la elección de concejales del Municipio Libertador del Distrito Federal y la apelación de los resultados electorales del referido Municipio formulada por ella ante la respectiva Junta Electoral Principal. La Sala declaró inadmisibles, la acción de amparo y el contencioso por abstención, en virtud de que el recurso intentado pretendía lograr que el Consejo Supremo Electoral se pronunciara acerca de la interposición de un recurso administrativo, es decir, se trataba de la obligación genérica de resolver un asunto que le fue planteado, a lo que estaba obligado por el simple hecho de ser un órgano administrativo jerárquicamente superior, y ello escapa del objeto del contencioso por abstención. Además, existía un acto administrativo surgido de una instancia administrativa inferior que permitía el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa para el control de la legalidad de la actuación administrativa. No obstante, la Corte se pronunció acerca de la procedencia o improcedencia, en nuestro ordenamiento jurídico, de esta acción conjunta.

En efecto, en casos como el que se decide al Juez de amparo le resultaría difícil entrar a conocer la acción de amparo sin proveer sobre el fondo de lo debatido por cuanto el fin perseguido por ambas acciones es el mismo, a saber, la orden de pronunciamiento a la Administración. Por tanto, declarado procedente el amparo por omisión se vaciaría de todo contenido el recurso de abstención, ya que una vez ordenado a la Administración actuar sobre la petición del particular, sería innecesario analizar la obligatoriedad o no de la Administración a realizar la actuación concreta exigida por medio de un recurso de abstención, teniendo en consecuencia la decisión que provee la acción de amparo carácter definitivo.

Por tanto, forzoso es concluir, que si bien el administrado es libre de escoger cualquiera de las dos acciones a fin de lograr el restablecimiento de su situación jurídica infringida, el ejercicio de ambas es Alternativo, es decir, la interposición de la acción de amparo por mora de la Administración c, de existir la obligación a realizar una actuación concreta, el recurso por abstención.

La premisa anterior se fundamenta en que la Ley Orgánica de Amparo aun cuando el artículo 5 *ejusdem* habla de "abstención u omisión" "abstenciones o negativas de la Administración", "acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación o contra conductas omisivas", no se planteó el amparo por abstención conjunto con el recurso del mismo nombre, sino la omisión de pronunciamiento por falta de respuesta de la Administración, de manera que si la abstención es una conducta "omisiva" de la Administración y por el amparo autónomo se logra un pronunciamiento del órgano llamado a cumplirlo, el solicitante podrá ejercer el recurso contencioso correspondiente.

En virtud de lo anterior, *cuando se interpongan conjuntamente la acción de Amparo Constitucional con el recurso de abstención, resulta inadmisibile la primera y, se procedería a tramitar el recurso de abstención de ser procedente conforme al procedimiento contenido en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, desde que la acción de amparo pierde el carácter precautelar que la informa*¹³ (Subrayado nuestro).

En el texto de la Sentencia transcrita están plasmadas las siguientes opiniones de la Corte Suprema de Justicia:

a) La Ley Orgánica de Amparo no consagra lo que se desprende de las palabras contenidas en su artículo 5 ("Cuando la acción de amparo se ejerza contra... abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse... conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo... contra las conductas omisivas").

b) En los amparos ejercidos conjuntamente con otros medios de impugnación, la decisión sobre el amparo no puede adelantar los efectos de la sentencia del juicio principal.

c) Si en una medida preventiva el Juez adelanta los efectos de la providencia definitiva, ésta resultaría innecesaria y vacía de contenido, y la medida cautelar tendría carácter definitivo.

d) El ejercicio de ambos medios procesales es alternativo.

e) Cuando se ejerzan conjuntamente amparo y contencioso por abstención, el amparo es siempre inadmisibile.

f) En los demás supuestos de ejercicio conjunto de amparo con otro medio de impugnación, la decisión de aquél está limitada a la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado.

Al confrontar el contenido de esta sentencia con las nociones que rigen las providencias cautelares en el orden procesal general, expresadas anteriormente si-

13. Cfr. Págs. 16-18 de la citada Sentencia.

guiendo a la doctrina nacional y extranjera, y como resultado del estudio de la legislación civil y procesal vigente se evidencia que los contraría. Por lo tanto, en este sentido, resulta cuestionable la decisión de la Corte Suprema de Justicia antes citada.

Además, la sentencia estudiada parte de la premisa de que la providencia cautelar que se dicte en el amparo ejercido conjuntamente con el contencioso por abstención, será siempre de contenido igual a la providencia definitiva, lo cual es falso, pues frente al incumplimiento de una obligación pueden dictarse medidas preventivas, tendentes a garantizar el futuro cumplimiento de dicha obligación, que en nada se asimilen a ésta, por ejemplo, en caso de que el amparo conjunto se haya ejercido frente al incumplimiento de la obligación de reincorporar a un funcionario en un determinado cargo, la cautelar puede consistir en la prohibición de que se nombre otro titular para tal cargo, con lo cual de ser necesario se nombraría a un suplente, y en nada se asimilaría al pedimento de fondo, que persigue que se nombre como titular al actor.

En consecuencia, en materia de contencioso por abstención ejercido conjuntamente con amparo, al igual que en los restantes medios de impugnación previstos en la jurisdicción contencioso-administrativa, debe aplicarse el régimen general de las providencias cautelares, que faculta al juez para dictar medidas preventivas que adelanten los efectos de la sentencia definitiva, pero con carácter provisorio, mientras dure el juicio, y siempre y cuando no resulten irreversibles para lo que puede ser exigida caución suficiente.

6. *Requisitos probatorios*

Antes de acordar cualquier medida cautelar el juez debe hacer un estudio del caso concreto. En el procedimiento ordinario se exige que estén llenos los requisitos del artículo 585 del Código de Procedimiento Civil según el cual deben haber medios de prueba que constituyan presunción grave, tanto del riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo, como de la existencia del derecho que se reclama. No obstante, en la jurisdicción contencioso-administrativa, en materia de amparo ejercido conjuntamente con otros medios de impugnación, se han tornado más flexibles las exigencias probatorias.

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 10-7-90 recaída en el caso Tarjetas Banvenez dejó sentado que en la acción de amparo ejercida conjuntamente con otro recurso, "dada la naturaleza suspensiva de este mandamiento de amparo", basta el señalamiento de la norma o garantía constitucional que se considere violada, fundamentado en un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o amenazada, pudiendo consistir ese medio de prueba en el propio acto administrativo impugnado. A diferencia de los parámetros establecidos en el Código de Procedimiento Civil, se observa que no se exige análisis sobre la presunción grave de que, en ausencia de la medida cautelar, la ejecución de la sentencia definitiva quedaría ilusoria o carecería de sentido por el retardo de la misma.

Aun cuando tales afirmaciones han sido hechas, en el texto de las sentencias, refiriéndose en general al amparo ejercido conjuntamente con otros medios de impugnación, las mismas sólo pueden referirse a algunos casos de amparo conjunto con los recursos de anulación por inconstitucionalidad o ilegalidad, casos estos en los que cabe la ligereza probatoria en virtud de que el amparo funciona en ellos, principalmente, como medio de suspensión. Sin que por ello se niegue a priori la posibilidad de que el juez dicte en estos juicios de anulación, medidas de amparo preventivas distintas de la suspensión, para restablecer la situación jurídica infringida.

En efecto, como se expresó con anterioridad, la naturaleza del amparo, tanto autónomo, como conjunto, no es sólo suspensiva sino que puede implicar cualquier tipo de medidas que el juez considere necesarias para el restablecimiento de la situación jurídica infringida. Esto es lo que se desprende del texto de la Constitución (Art. 49) lo cual no puede restringirse por la interpretación del Art. 5 de la Ley Orgánica de Amparo, que sólo menciona la suspensión.

Así pues, tanto en los casos de amparo conjunto con abstención, como en cualquier otro supuesto concreto de amparo conjunto en que sea menester dictar una medida cautelar distinta de la suspensión deben exigirse requisitos probatorios más rígidos, que demuestren los extremos exigidos en el Código de Procedimiento Civil, es decir, la presunción grave de la necesidad de que se dicte la providencia cautelar en cuestión, ello en virtud del alcance que pueden llegar a tener estas medidas, en su mayoría condenatorias y por lo tanto, de delicado tratamiento, aunque su naturaleza sea provisional. Además del análisis por parte del juez de las posibles consecuencias de la providencia cautelar, con el objeto, como se expresó anteriormente, de no dictar medidas que sean irreversibles por una sentencia definitiva de contenido opuesto.

III. GRADO DE VIOLACION DE LA CONSTITUCION EXIGIDO EN EL AMPARO CONJUNTO CON EL CONTENCIOSO POR ABSTENCION

Existen algunas interrogantes sobre la posibilidad real de acumular el contencioso por abstención con el amparo, en virtud de las características de ambos medios de impugnación, señaladas en la primera parte de este trabajo.

Según se expresó siguiendo la jurisprudencia del Alto Tribunal, para que sea admisible el contencioso por abstención se requiere que la omisión sea referida a una obligación específica, precisa, concreta. Mientras que para la admisión de un amparo autónomo contra conductas omisivas se exige que se trate de la omisión del cumplimiento de una obligación genérica, derivada de la naturaleza del cargo del obligado, fundamentada tal exigencia en dos principios, a saber, el carácter extraordinario del amparo (frente a la omisión de obligaciones específicas existe la vía paralela del contencioso por abstención), y la necesidad de violación directa e inmediata de la Constitución (frente a la omisión de obligaciones específicas será la norma legal que la contempla, la que resulte violada directamente, y la Constitución resultará violada de forma mediata).

Por lo tanto, el ejercicio de estos dos medios de impugnación pareciera excluyente, en el sentido de que obligación frente a la cual la Administración se abstiene sólo puede reunir una de estas dos características, o es genérica o es específica. Si es genérica resultaría inadmisibile la acción principal y en consecuencia, la accesoría (el amparo) seguiría igual suerte. Por el contrario, si la obligación en cuestión es específica, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia dictada hasta la fecha, la Constitución resultaría violada siempre indirectamente, por lo que sería admisible la principal e inadmisibile la accesoría.

Sin embargo estos planteamientos merecen estudio más detallado, para determinar la certeza de los mismos. En este orden encontramos:

1. *Obligaciones de naturaleza específica contenidas en la Constitución*

Cabe al respecto hacer un análisis del texto constitucional para determinar si el mismo contiene normas que impongan una obligación específica a alguna autoridad, cuyo incumplimiento vulnere derechos o garantías fundamentales.

Podemos señalar a título de ejemplo el artículo 37 de la Carta Magna, el cual expresa:

“Son venezolanos por naturalización desde que declaren su voluntad de serlo:
1º La extranjera casada con venezolano.;..”

Los funcionarios competentes, ante quienes se declare dicha voluntad están obligados a reconocer inmediatamente la nacionalidad venezolana de los sujetos a que se refiere el artículo, por mandato constitucional, independientemente del desarrollo que haga de esta obligación la Ley respectiva. Por otra parte, el artículo 61 de la Constitución establece como garantía fundamental la no discriminación fundada en el sexo. Ahora bien, si un hombre extranjero casado con venezolana manifiesta su voluntad de naturalizarse frente a la autoridad competente y ésta omitiere su obligación basándose en que la obligación sólo existe respecto a las mujeres casadas con venezolanos y no respecto a hombres casados con venezolanas, se estaría vulnerando su derecho a la no discriminación fundada en el sexo, y sería admisible el ejercicio conjunto del contencioso por abstención (en la medida en que existe una obligación específica frente a la cual el juez puede ordenar a la Administración una determinada conducta, y en su caso, sustituir su inactividad) con el amparo, también admisible (se estaría vulnerando directa e inmediatamente la Constitución).

Podemos citar como ejemplo que la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en fecha 28-7-93 admitió la acción de amparo ejercida conjuntamente con el contencioso por abstención en el caso Charlotte Bellorín, en el cual se solicita que se ordene a la Administración el reconocimiento de la nacionalidad venezolana por naturalización de un extranjero casado con venezolana. La admisión en este caso hace presumir que la Corte ha entendido que en este supuesto concreto está consagrada una obligación específica de la Administración, de fuente constitucional. Independientemente del posterior análisis que ocupará a la Corte sobre la existencia o no de colisión entre las dos normas constitucionales y, por ende, de la definitiva declaratoria sobre la existencia de la obligación invocada por el solicitante.

2. *Otros supuestos*

Puede pensarse también en la existencia de otros supuestos que el ejercicio intelectual nos permita imaginar, en los que si bien la obligación específica esté consagrada en una norma de carácter legal, cuya inobservancia por la Administración diere origen a la violación indirecta de algún precepto constitucional, paralelamente se vulnerare directa e inmediatamente otro derecho o garantía constitucional, “lo cual no significa que el derecho o garantía de que se trate no estén desarrollados o regulados en textos normativos de rango inferior, pero sin que sea necesario al juzgador acudir o fundamentarse en ellos para detectar o determinar si la violación constitucional al derecho o garantía se ha efectivamente consumado”¹⁴.

De resultar factible lo antes dicho, habría que revisar cuidadosamente la jurisprudencia de la Corte en materia de amparo autónomo contra conductas omisivas, con el objeto de evitar sentencias de inadmisión por el solo hecho de que exista una norma legal que imponga una obligación de carácter específico y no genérico; pues la omisión del cumplimiento de esa obligación específica podría paralelamente vulnerar derechos o garantías constitucionales, sin que para demostrarlo fuera necesario acudir al análisis de los textos de rango inferior que los desarrollan.

14. Cfr. Sentencia CSJ-SPA de fecha 10-7-91 recaída en el caso Tarjetas Banvenez, pág. 30.

IV. CONCLUSIONES

1. El contencioso por abstención es un medio de impugnación de conductas omisivas que requiere la existencia de una obligación concreta, precisa y específica, consagrada en norma legal imperativa o taxativa, que persigue, a través de un juicio bilateral, un pronunciamiento judicial que obligue a la Administración a cumplir con la conducta omitida y, en su caso, sustituirla.

2. La acción de amparo autónoma contra conductas omisivas procede contra omisión frente a obligaciones genéricas, en virtud de que requiere la violación directa e inmediata de la Constitución y de que se trata de un mecanismo extraordinario; siempre que la omisión haya sido absoluta y se reúnan los demás requisitos de admisibilidad y procedencia establecidos en la Ley. A través de este medio de impugnación se persigue un pronunciamiento del juez que condene a la Administración a cumplir con la conducta omitida, sin que pueda la sentencia llegar a sustituir la actividad administrativa.

3. Cuando se ejercen conjuntamente el contencioso por abstención y el amparo contra conductas omisivas, este último tiene naturaleza cautelar, se decide previa y provisionalmente y, por lo tanto, es accesorio del principal, formando ambos parte del mismo proceso, que ha de decidir un solo juez.

4. Contrariamente al criterio jurisprudencial de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, debe entenderse que en la decisión del amparo ejercido conjuntamente con otro medio procesal, los poderes del juez no se limitan a la suspensión, sino que son tan amplios como lo requiera la restitución de la situación jurídica infringida, en el caso concreto, posición esta fundamentada en: 1) La naturaleza cautelar del amparo no excluye su contenido restitutorio. 2) Las disposiciones de la Ley de Amparo deben interpretarse a la luz de lo consagrado en la Constitución, la cual otorga al juez de amparo amplios poderes que rebasan la suspensión. 3) Interpretar que la potestad del juez en la decisión del amparo ejercido conjuntamente con el contencioso por abstención se limita a la suspensión, equivaldría a afirmar que se trata de un medio procesal que no es susceptible de concluir con pronunciamiento judicial alguno, lo que constituye una interpretación inadmisibles.

5. La jurisdicción contencioso-administrativa es una jurisdicción especial a la que le son aplicables supletoriamente todos los preceptos procesales comunes.

6. Los preceptos procesales comunes admiten la posibilidad de dictar medidas cautelares que diriman interinariamente una relación controvertida en espera de que a través del proceso principal posterior se perfeccione la decisión definitivamente.

7. La doctrina admite expresamente que en los procesos contencioso-administrativos ejercidos conjuntamente con amparo el juez tiene la potestad de dictar medidas cautelares que diriman interinariamente la relación de fondo controvertida, siempre que las mismas sean reversibles por la definitiva, en caso de que ésta sea de contenido contrario.

8. Es cuestionable la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 14-8-91 recaída en el caso Rosa Adelina González, en la cual se contrarían, sin fundamento en normas especiales, los preceptos procesales comunes, al expresar que en el caso del contencioso por abstención ejercido conjuntamente con amparo debe siempre declararse la inadmisibilidad de éste, en virtud de que persigue el mismo fin que la acción principal, por lo que un pronunciamiento del juez sobre dicho amparo le daría carácter definitivo y vaciaría de contenido al contencioso, y, en consecuencia, ha de entenderse como alternativo el ejercicio de ambas acciones. Además, la sentencia estudiada parte de la premisa de que la providencia cautelar que se dicte en el amparo ejercido conjuntamente con el

contencioso por abstención, será siempre de contenido igual a la providencia definitiva, lo cual es falso, pues frente al incumplimiento de una obligación pueden dictarse medidas preventivas, tendientes a garantizar el futuro cumplimiento de dicha obligación, que en nada se asimilen a ésta.

9. En los casos de amparo conjunto con contencioso por abstención y en cualquier otro supuesto concreto de amparo conjunto, en que sea menester dictar una medida cautelar que rebase los linderos de la suspensión deben exigirse previamente requisitos probatorios que demuestren los extremos exigidos en el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil.

10. Del estudio de los requisitos de admisibilidad tanto del contencioso por abstención como del amparo autónomo contra conductas omisivas se deriva que en el primero, la omisión debe referirse a una obligación específica, mientras que en el segundo la omisión debe referirse a una obligación genérica (como garantía del requisito de violación directa e inmediata de la Constitución). Por ello, parecieran incompatibles dentro de un mismo proceso y, en principio, resulta difícil concebir la posibilidad de su ejercicio conjunto, sin embargo, pueden conjugarse ambos requisitos en el caso de que la obligación específica esté consagrada en la Constitución, y en los casos en que la omisión, además de violar directa e inmediatamente la norma de rango legal contentiva de la obligación específica, paralelamente vulnera en forma directa e inmediata un derecho o garantía constitucional, sin que la comprobación de dicha vulneración amerite el análisis de textos de rango inferior.

V. BIBLIOGRAFIA

- BREWER-CARIAS, Allan y AYALA CORAO, Carlos, *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Introducción General y Estudio Preliminar*, "Colección Textos Legislativos, Nº 5, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1988.
- BRICEÑO V., Gustavo, *Comentarios a la Ley de Amparo*, Caracas, Editorial Kinesis, s. f.
- FABREGA P., Jorge y ARJONA L., Adán Arnulfo, "Potestad Cautelar Genérica", *Revista de Derecho Procesal*, Nº 1, año 1990, págs. 1-8.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1957, tomo II.
- HENRIQUEZ LA ROCHE, Ricardo, *Medidas Cautelares. Teoría General. Procedimientos. Jurisprudencia Analítica*, Maracaibo, 1974.
- LINARES BENZO, Gustavo, "El Amparo y las Medidas Cautelares", *Revista de Derecho Público*, Nº 47, julio-septiembre, 1991, págs. 42-52.
- MOLES CAUBET, Antonio, *El Principio de la Legalidad y sus Implicaciones*, "Nº 3", Caracas, Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, 1974.
- QUINTERO TIRADO, Mariolga, *Introducción al Estudio de las Medidas Preventivas*, "Colección Clínica Jurídica", Caracas, Ediciones Síntesis Jurídica, 1974.
- ROMERO-MUCI, Humberto, "Contribución al Estudio de la Acción de Carencia en el Contencioso Administrativo Venezolano", *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, Nº 4, año 6, págs. 13-182.
- : "El Amparo Constitucional por Omisión o Retardo", en *El Recurso de Amparo en la Legislación Venezolana*, Serie Foros 2, Caracas, Biblioteca de la Academia de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1989, págs. 57-125.
- RONDON DE SANSO, Hildegard, *Amparo Constitucional. Dogmática. Jurisprudencia. Legislación*. Caracas, Editorial Arte, 1988.