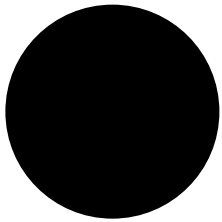


Nueva Delimitación de la Competencia Judicial en Materia de Amparo Constitucional. María Amparo Grau.



Escrito por: María Amparo Grau

● [Imprimir Documento](#)

Nueva Delimitación de la Competencia Judicial en Materia de Amparo Constitucional

María Amparo Grau

Conferencia dictada por María Amparo Grau en la Casa de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos (CELARG) el 19 de mayo de 2000 María Amparo Grau Profesora de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello y Central de Venezuela. ExPresidente de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo

La nueva Constitución, en su sobrevenida exposición de motivos proclama la garantía procesal efectiva de los derechos humanos. La tutela judicial efectiva se ha consagrado «como una de las implicaciones del Estado democrático y social de derecho y de justicia».

Y la tutela judicial efectiva en todo caso, y más aún, en la protección de los derechos fundamentales, tiene como premisa básica una fácil, sencilla, clara, y general determinación del órgano judicial competente.

En la medida en que esta determinación, sea difícil, compleja, oscura, y casuística es indudable que por más proclama que se haga no habrá en la práctica una tutela judicial efectiva ni una justicia accesible, como corresponde en un Estado de derecho y de Justicia.

De manera que aun cuando se proclame una justicia accesible, persistir, ahora, bajo la excusa de la aplicación inmediata de nuevas disposiciones fundamentales, en la determinación casuística de la competencia, impide en la práctica un sistema de efectiva tutela de los derechos humanos.

Conspira contra un buen sistema de justicia la falta de precisión legal en la asignación de competencias judiciales, pero conspira aún más la constante variación de los criterios jurisprudenciales sobre la competencia así como la indebida legislación de esta materia por parte del sentenciador, aun cuando éste sea el propio Tribunal Supremo.

La nueva Constitución (aprobada mediante referéndum el día 15 de diciembre de 1999 y publicada en la Gaceta Oficial de la República Nº del 30 de diciembre de 1999) incluye un título y capítulo separado al del Poder Judicial, que contiene las disposiciones fundamentales sobre la justicia constitucional –según la exposición de motivos- y que –según textualmente se indica en la exposición de motivos- «consagra las principales competencias que corresponden a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.»

La doctrina Constitucional señala que el Poder Judicial se concibe como Poder Político sólo cuando éste tiene: (i) competencia exclusiva para controlar la constitucionalidad; (ii) competencia para ser el intérprete final de la Constitución; y (iii) Potestad para la solución de los conflictos constitucionales de los órganos de los poderes públicos. Todas estas competencias se han atribuido, precisamente, a la Sala Constitucional, pero en el marco de un estado de Derecho, el ejercicio de ese Poder Político debe realizarse con apego a la función que justifica su existencia, esto es la «jurisdicción». De allí que el Juez, aun el juez constitucional, debe ser un juez para la ley.

«El juez –indica Dromi- debe ser el verdadero ministro de la ley como portavoz del Derecho para la realización de la justicia.» En este sentido, el juez tiene tan sólo una función integradora del derecho, pues le corresponde interpretarlo, hasta cubrir de ser necesario las posibles lagunas legales, y una función vivificadora del derecho, al, mediante la interpretación, adecuar su aplicación a las nuevas circunstancias de la realidad social.

Pero la jurisprudencia en su relación con el derecho debe ser, a lo más, suplemento y complemento de la legislación, pero, en ningún caso, sustituto de aquella. Al juez no le compete, en un sistema de división de poderes, la elaboración del derecho original, no le compete, en síntesis la realización de actividad legislativa.

Ahora bien, a pesar de que tal y como se señala en la exposición de motivos, la nueva Constitución ha consagrado las principales competencias de la Sala Constitucional y expresamente en su texto (artículo 336) se indica que le corresponderán las demás que establezca la ley, es lo cierto que sigue siendo imposible analizar, entre otros, el tema de la competencia, también en el caso del amparo constitucional, sin considerar no sólo la jurisprudencia de la Sala Constitucional sino en general la de los tribunales de la República, que más que precisar lagunas, contienen regulaciones totalmente innovadoras en esta materia. Pero esto, repetimos, no es asunto que pueda endilgarse a las nuevas instituciones, es un mal que ya se hacía presente en el Poder Judicial del

«antiguo régimen».

Veamos pues cual era en términos generales el régimen de competencias en materia de amparo antes del desarrollo jurisprudencial que se ha producido como consecuencia de la promulgación del nuevo texto constitucional. Luego analizaremos los cambios más relevantes, que se basan, precisamente, en los criterios fijados por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Conviene tener presente, a los fines de la competencia las distintas acciones de amparo que contempla la Ley:

1.- La acción autónoma de amparo:

El instituto del amparo constitucional es, como se sabe, de creación pretoriana. Evidencia de ello es la decisión de la Sala Político-Administrativa de fecha 20 de octubre de 1983, caso Andrés Velásquez) que fijó las directrices que luego se recogieron en la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales del año 1998.

Y por lo que se refiere a la competencia fue el criterio de la afinidad de los derechos con la materia de la competencia natural del juez, la vía señalada por esta jurisprudencia y la escogida también por el legislador (art. 7 LOASDGC) para determinar de manera principal la competencia en materia de amparo constitucional.

Respecto de la acción de amparo autónoma y deducido del artículo 5, se establece que el mismo procede igualmente contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones. Sin embargo, en este caso la ausencia de atribución específica de la competencia a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, la regulación del criterio material como criterio principal y la atribución de la competencia a los Tribunales de Primera Instancia, en mayúsculas, que hacía el artículo 7 de la Ley, determinó, en un primer momento, la exclusión de la materia de amparo de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, los cuales, como se sabe, aun cuando conocen en tal instancia, no tienen en ningún caso esa denominación (sentencia de la Sala Político-Administrativa, caso Colectivos Bripaz).

Pero esta situación pronto se modificó. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, contradiciendo su propia jurisprudencia consideró que siendo los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme al texto constitucional, los únicos e idóneos para el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas infringidas por la administración, éstos debían ser igualmente los únicos jueces competentes para los amparos autónomos en caso de violación de derechos y garantías afines con la competencia natural a estos atribuida. (sentencia de fecha 16 de noviembre de 1989, caso copei).

Esta sentencia, modificaba sin duda el criterio de la afinidad material del derecho por el de la afinidad de la pretensión con la competencia para decidir el restablecimiento en casos distintos al del amparo. Con ello se trasladó a la materia de amparo, todos los problemas de imprecisión de la competencia en el contencioso administrativo.

Esta situación podría, sin embargo, resultar nuevamente modificada por esta tendencia de determinación de las competencias judiciales en materia de amparo a través de los criterios de la nueva Sala Constitucional. Hasta ahora esta Sala ha aceptado la competencia en primera instancia para conocer de amparos autónomos de los tribunales contencioso-administrativos (concretamente Corte Primera y Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos), pero sin analizar el criterio atributivo de la competencia y pronunciarse sobre el análisis de estos fallos.

2.- Amparo conjunto con el recurso de nulidad o el recurso por abstención.

La competencia aquí se entendió asignada, aunque la norma dice podrá, en los tribunales contencioso-administrativos correspondientes.

3.- Fuero especial.

Se crea un fuero especial, cuando en el artículo 8 se asignó al Tribunal Supremo el conocimiento de las acciones de amparo contra el Presidente de la República, los Ministros, el Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales del país, Fiscal, Procurador y Contralor General de la República.

Esta norma ya planteó en el pasado problemas de aplicación cuando la Sala Político-Administrativa, por vía de interpretación incluyó en este fuero autoridades no expresamente previstas (caso Gobernador del Distrito Federal, Consejo de la Judicatura, Presidente del Congreso), y cuando excluyó supuestos de amparo contra tales autoridades –contrariando expresamente la letra de la ley- en casos que por su número pero poca relevancia, seguramente, se estimaban no acordes a la jerarquía de esa Sala, como ocurría en los amparos contra Ministros y demás autoridades del artículo 8, en materia funcional, al ordenarse conocer al Tribunal de la Carrera Administrativa, de ser funcionarios cuyas querellas se hallaban sometidas a éste.

4.- Cláusula de excepción.

La ley prevé una cláusula de excepción para el supuesto de que no exista en la localidad un tribunal de primera instancia competente de acuerdo al criterio de afinidad general, en cuyo caso conocerá cualquier juez de la localidad, quien deberá remitir la decisión en consulta dentro de las 24 horas siguientes al competente.

5.- Amparo contra sentencia u acto ordenado por un Juez.

Conforme al artículo 4 el competente es el tribunal superior. Esto, recuérdese, planteó el problema de determinación de si cabía amparo contra sentencia de juez superior y la competencia en este caso de las Salas de la Corte, según la materia, que siempre contó con una importante disidencia en la Casación Civil.

6.- Amparo sobrevenido.

Previsto incidentalmente dentro de las causales de inadmisibilidad (art. 6), surge lo que se denominó amparo sobrevenido en el curso de un proceso ordinario o por haberse hecho uso de las vías judiciales preexistentes cuando surge una conducta lesiva de derechos constitucionales. Se impuso aquí la discusión acerca de la posibilidad de accionar no sólo contra las partes y otros funcionarios judiciales sino contra el mismo juez de la causa, lo cual planteó la incongruente situación de que el mismo imputado decidiría la procedencia de la acción.

7.- Apelación o consulta obligatoria.

También se prevé la consulta obligatoria del fallo de amparo por ante el Tribunal Superior respectivo (art. 35), al cual, conforme a las reglas de la apelación, también correspondería el conocimiento de la causa en segunda instancia. Esto también planteó la determinación del tribunal de Alzada en el caso de amparos contra sentencias conocidos en primera instancia por los juzgados superiores, también resuelto por el máximo tribunal, con la misma disidencia, al estimar que la Sala correspondiente sería la Alzada (Casación Civil).

Comentarios acerca del nuevo régimen de competencias según la jurisprudencia producida a raíz de la promulgación del nuevo texto constitucional.

El primer aspecto que atañe a esta materia es la creación de una Sala Constitucional en el Tribunal Supremo al cual se le define como «jurisdicción constitucional» (artículo 334), concepto que como sabemos debe distinguirse del de «justicia constitucional» que compete a todos los tribunales.

Ahora bien, el Tribunal Supremo de Justicia debe ejercer sus funciones a través de distintas Salas, cuyas integraciones y competencias serán determinadas posteriormente por la ley orgánica que a tales efectos se dicte. Sin embargo, la Constitución ya asigna específicamente a algunas de las Salas ciertas competencias del TSJ, las cuales, obviamente, en virtud de su rango constitucional y su naturaleza originaria, no podrán ser modificadas por el legislador. Pero, nada impide, por así permitirlo la propia CN (v. art. 266, ordinal 9º), que el legislador le atribuya nuevas competencias a las Salas en aquellos asuntos no contemplados por la Constitución.

Así ocurre con la Sala Constitucional, dado que en el art. 336 se definen sus competencias:

Y entre estas competencias sólo se le atribuye una facultad revisora en materia de amparo constitucional y de control de la constitucionalidad de leyes y normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República (336, ordinal 10).

Esta facultad revisora del control de constitucionalidad de sentencias dictadas por otros tribunales debe estar referido al control difuso de la Constitucionalidad que es el ejercen otros tribunales con base al artículo 20 del CPC y, ahora, 334 de la Constitución.

Esta competencia debía ser regulada en la Ley que organice al Tribunal Supremo, y de ella existen precedentes en otros sistemas en los que se encuentra establecida con el objeto de unificar los criterios de interpretación de la Constitución.

No obstante la Sala Constitucional interpretó no sólo su facultad revisora, de acuerdo a la Constitución, en materia de amparo, sino que además lo hizo respecto de otras competencias que no sólo no le estaban asignadas, sino que implicaban la modificación de textos legales.

Para justificar estas modificaciones el Supremo Tribunal señaló que: «es principio aceptado en la doctrina constitucional, que los preceptos orgánicos son de inmediata aplicación por todos los poderes públicos y, en particular, por los órganos a los que la disposición constitucional se refiere. Existan o no las normas que desarrollen la regulación constitucional, ésta es plenamente eficaz por sí misma y, por lo tanto, establece pautas para el funcionamiento del órgano a que se refiera la norma constitucional. En consecuencia, aún cuando no haya sido dictada la ley que desarrolle el precepto constitucional, la disposición contenida en el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución es de aplicación inmediata por la Sala Constitucional.»

No compartimos esta afirmación entre otras razones porque:

1.- Sólo pueden ser de inmediata aplicación las normas autoaplicativas, es decir, aquellas que pueden aplicarse sin más, si se requiere una normativa adicional ya no estamos en presencia de un problema de simple aplicación como pretende señalarse.

2.- Con esta afirmación se podría obviar la garantía de la reserva legal en cualquier otra materia, pues los temas constitucionales están todos referidos al aspecto organizativo desde que el Texto Fundamental es esencialmente organizativo, pues contiene las bases de la organización del Estado. Lo mismo podría predicar el Presidente y pasar sin más a reorganizar toda la Administración Pública Nacional en cuanto a sus competencias, dada ahora su potestad organizativa, obviando que ella está sujeta a las previsiones de la Ley Orgánica respectiva.

3.- Las competencias de primera instancia de la Sala Constitucional y la variación de las instancias no puede deducirse de las facultades revisoras extraordinarias que al Supremo Tribunal acuerda la Constitución.

Recuérdese el voto salvado del Magistrado Peña Torrelles en este asunto, al indicar que al no existir en el texto constitucional norma que atribuya a la Sala Constitucional competencia para conocer acciones de amparo, «ésta no debió asumir tal conocimiento. Por el contrario, debió permanecer inalterado el régimen competencial que se ha seguido en esta materia, el cual es similar al previsto en el resto del ordenamiento jurídico venezolano, en virtud de que dicho régimen permanece vigente por no contradecir ninguna norma constitucional, tal y como lo establece la Disposición Derogatoria Unica de la Constitución de 1999.

La modificación de las competencias realizada por la mayoría sentenciadora, constituye –a juicio de quien disiente- una alteración del régimen procesal previsto en la Ley Orgánica de Amparo, materia esta (legislación procesal) que es de la estricta reserva legal, por estar atribuida al Poder Legislativo Nacional, de conformidad con el numeral 32 del artículo 156 de la Constitución.»

Lo que resulta aún más insólito en todo este proceso es que la justificación a la asunción por parte de la Sala Constitucional de la competencia de amparo en primera instancia, ejercida conforme a la ley por las otras Salas del Tribunal Supremo se introduce de manera sobrevenida en la írrita exposición de motivos (írrita por su carácter posterior al Texto que dice fundamentar, y excluido del proceso refrendario exigido para su validez). En esta exposición fuera de todo contexto, se habilita –insistimos sobrevenidamente- a la Sala Constitucional a asumir estas competencias.

En la exposición de motivos se lee, en efecto, que «Además con motivo de su creación, de la entrada en vigencia de la Constitución y de la naturaleza esencialmente constitucional de los derechos humanos y de la acción de amparo, la SC podrá asumir las competencias que en materia de amparo constitucional tenían las diferentes Salas de la extinta Corte Suprema de Justicia, en los casos de amparo autónomo contra las altas autoridades de rango constitucional, amparo contra decisiones judiciales y apelaciones o consultas de amparo, dado que la Sala Constitucional pasa a ser la Sala del Tribunal Supremo de Justicia con la competencia afín para conocer y decidir tale asuntos»

En derecho es principio que la motivación sobrevenida equivale a la desviación del poder que se le ha atribuido a una autoridad, esta inclusión en los motivos de la Constitución son en verdad deplorables, antes cabía únicamente disentir o no del fallo y de la invocada aplicación inmediata de las normas constitucionales en materia de organización, ahora sin duda no sólo cabe, sino que debe, condenarse esta situación.

En todo caso está hoy establecida la facultad como tribunal de instancia,

asumiendo la competencia del artículo 8, criterio que además se ha impuesto con base a la facultad reconocida en el artículo 266 de la CN que le atribuye el ejercicio de la jurisdicción constitucional y el carácter vinculante de sus decisiones de interpretación del Texto Fundamental.

En estos fallos precisa la Corte la competencia en materia de amparo de la siguiente manera:

1. Será de la competencia de la Sala Constitucional como juez natural de la jurisdicción constitucional, el conocimiento en única instancia de las acciones de amparo que se interpongan contra los altos funcionarios a que se refiere el artículo 8 de la LOA, así como aquellas que se ejerzan contra sus funcionarios subalternos cuando actúen por delegación de las atribuciones. a que se refiere el artículo 8 de la LOA, así como aquellas que se ejerzan contra sus funcionarios subalternos cuando actúen por delegación de las atribuciones.

Respecto de esta precisión cabe comentar, que se ha eliminado la competencia de las otras Salas para conocer en primera instancia de acciones de amparo constitucional.

Además de lo relativo al exceso que esto representa respecto de las competencias atribuidas constitucionalmente a la Sala Constitucional y la violación de la reserva legal, la disidencia se ha fundamentado en que el criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional atiende al rango de las actuaciones objeto de control y en consecuencia de lo cual, la Sala sería competente para conocer del amparo contra los altos funcionarios a que se refiere el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sólo cuando se trate de actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

Respecto del fuero del artículo 8 y en relación con el régimen anterior debe destacarse la precisión que ha hecho la Sala Constitucional en el sentido de calificarlo como enunciativo y exigir dos requisitos para su configuración: la jerarquía constitucional, y el carácter nacional (sentencia 17 de marzo de 2000, caso José Delfín Carrillo Sánchez).

Ya, el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional había precisado en su sentencia No 81 (caso Edgard del Valle Tilleró Mata contra Gruber Odremán) que el artículo 8 está referido a los más altos órganos del Poder Público Nacional. Se indica al respecto lo siguiente: «Es decir, debe necesariamente atenderse al rango constitucional del órgano y verificarse de modo concurrente que el mismo sea parte integrante de la organización del Poder Público Nacional prevista en la Constitución vigente.»

Con ello se excluye, obviamente a la figura del Gobernador, y lo que es más importante se deja abierta la puerta para que el fuero se aplique a todas las autoridades nacionales constitucionales, aun aquellas no expresamente mencionadas, ej. Vicepresidente, Presidente del Congreso, hoy Asamblea

Legislativa, ratificación de criterio anterior, y hasta que punto el Banco Central de Venezuela, hoy órgano nacional de rango constitucional.

De otra parte debemos destacar que la decisión que niega el fuero al gobernador del Distrito Federal con base a estas argumentaciones es injusta con el Juzgado declinante porque señala expresamente que «...la Gobernación del Distrito Federal, pese a su posición en la conformación político-territorial del Estado, no forma parte de la organización del Poder Público Nacional, y por tanto, no puede el Gobernador de dicha entidad ser abarcado –como lo pretende el Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital– por dicho fuero especial, cuya finalidad impide extenderlo más allá de lo que fuera la intención del legislador.»

Esto no era una pretensión caprichosa del referido Juzgado, antes bien, constituía la aplicación de la doctrina jurisprudencial establecida por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que no comparte, ahora, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Por otra parte la decisión, en nuestro juicio yerra al señalar que siendo que el Gobernador del Distrito Federal no es «en sentido estricto ni una autoridad estatal» ni «una municipal, el conocimiento y decisión de la presente acción de amparo corresponde al Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región capital, a tenor de lo dispuesto en los artículos 181 y 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicables en todo lo que no contradiga la Constitución vigente...».

Y es que conforme a los artículos invocados la competencia de los Juzgados Superiores en lo Contencioso-Administrativo se refiere precisamente a las autoridades estatales y municipales, de manera que al señalarse que el Gobernador del Distrito Federal no es de estos tipos, mal puede concluirse en la competencia de dicho Juzgados, antes bien debía, con base a esa argumentación, concluirse en la competencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo por la vía residual. Recuérdese que la competencia de los Juzgados Superiores Contencioso-administrativos para controlar los actos de la Gobernación del Distrito Federal responde a una construcción de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en la que se asimila esta institución a la de los Estados. Por ello si se afirma que el Gobernador del Distrito Federal no es una autoridad estatal ni municipal mal puede fundamentarse en el artículo 181 que se refiere a este tipo de autoridades la competencia de los Juzgados Superiores con competencia en lo contencioso administrativo.

En otro orden de ideas, esta determinación de la competencia de la ahora Sala Constitucional modifica el criterio de la Sala Político Administrativa en cuanto a las competencias que por el fuero a ella correspondían. Así ocurre cuando se precisa que a ella (la Sala Constitucional) le competen ahora también, en virtud del artículo 8 el conocimiento de aquellas acciones de amparo que se ejerzan contra los funcionarios subalternos de los referidos en

el art. 8 de la LOASDGC cuando actúen por delegación de las atribuciones.

Con ello se modifica el criterio expuesto por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 6 de agosto de 1997 (Caso: Movilnet) conforme al cual cuando el presunto agravante hubiese actuado por virtud de una delegación de atribuciones del Ministro, la competencia no correspondería a la Sala pues, en estos casos, resultaba inaplicable lo establecido en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo. En este sentido, a criterio de la Sala, el Ministro no podía ser considerado como agravante, ya que debía entenderse que el delegatario asumía la competencia delegada como si fuere propia y era, por tanto, el responsable personal por la emisión del acto que se imputaba violatorio de derechos y garantías constitucionales.

Finalmente, y en relación con la tendencia de la antigua Sala Político-Administrativa que rechazaba el conocimiento de amparos contra estas autoridades en materia funcionarial, entendemos que la Sala Constitucional no lo ha hecho, pero sin embargo esta posición de la antigua Sala Político-Administrativa encontraría justificación en la afirmación que ha hecho la Sala Constitucional al analizar la aplicación de este fuero, cuando ha señalado que «el fuero atrayente contenido en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, para conocer de las acciones de amparo que se interpongan en contra de altos funcionarios del Poder Público, tiene su fundamento en razón de la importancia y trascendencia política que pueda derivarse de las acciones de amparo constitucionales que se interpongan...».

Se basa además en la mayor certeza que da la circunstancia de que la decisión sea tomada por el Tribunal Supremo de Justicia, «dado su posible incidencia en el acontecer político del Estado.»(sentencia José Delfín Carrillo Sánchez, ya citada) Estas motivaciones, como es fácil deducir, raramente se encuentren en las acciones de amparo de contenido funcionarial y probablemente en muchos otros casos de amparo contra actos algunas de estas autoridades..

1. Corresponde también a la Sala el conocimiento de las acciones de amparo incoadas contra las sentencias dictadas en última instancia por los Tribunales Superiores de la República, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo Penal, cuando éstas infrinjan directa e inmediatamente normas constitucionales.

Se sustituye así en la competencia del amparo contra sentencia que antes ejercían respecto de estos Tribunales las Salas Político-Administrativa, respecto de la Corte Primera, y las de Casación Civil y Penal respecto de los tribunales superiores de esos ámbitos de competencia.

También debe señalarse que se precisó con posterioridad que también será competente la Sala Constitucional en el caso de acciones de amparo contra decisiones de la Corte Marcial, la cual de acuerdo al ordinal 3° del artículo 593 del Código Orgánico de Justicia Militar ejerce las funciones de las Cortes

de Apelaciones en el ámbito de la justicia militar (sentencia N° 93, caso Ramón Antonio Rodríguez Mayol),

c.- Compete a la Sala Constitucional el conocimiento de las consultas y apelaciones ejercidas contra las sentencias dictadas por los Juzgados Superiores, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo Penal, cuando éstos conozcan la acción de amparo en primera instancia. Igual comentario al anterior. Compete a la Sala Constitucional el conocimiento de las consultas y apelaciones ejercidas contra las sentencias dictadas por los Juzgados Superiores, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo Penal, cuando éstos conozcan la acción de amparo en primera instancia. Igual comentario al anterior.

Aquí cabe resaltar la confusión que se planteó respecto de las apelaciones contra las sentencias de amparo conocidas en primera instancia por los tribunales superiores contencioso-administrativos, asunto ya resuelto (sentencia No 235) en la cual se indica que si bien en la decisión Emery Mata Millán la Sala Constitucional se había declarado competente para conocer de las apelaciones y consultas de las sentencias de primera instancia dictadas por lo Juzgados Superiores, por sentencia de fecha 14 de marzo de 2000 caso Elecentro y Cadela, se precisó el régimen de competencias en el ámbito específico del contencioso administrativo, determinándose que las apelaciones y consultas de las sentencias de amparo de estos juzgados correspondía conocerlas a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

1. Por el contrario, el conocimiento de los amparos que se ejerzan en supuestos distintos a los antes mencionados, corresponderán a los Tribunales de Primera Instancia de la materia afín con el asunto debatido. Se reafirma la vigencia del artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, conforme a la cual la jurisdicción constitucional en materia de amparo se ejerce por todos los tribunales de acuerdo con el criterio de afinidad por la materia.

En tales casos las apelaciones y consultas de las sentencias dictadas por éstos serán conocidas por los respectivos Tribunales Superiores como era antes del nuevo régimen constitucional y de sus decisiones no habrá apelación ni consulta, manteniéndose igual la situación anterior.

1. En materia Penal, el amparo sobre la libertad y seguridad personal será conocido por el Juez de Control a tenor de lo previsto en el artículo 60 del Código Orgánico Procesal Penal. Se mantiene la misma situación que por imperativo del artículo 40 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales se había fijado. Pero, nótese que esto se refiere a la materia penal.

No modifica esta sentencia, como erradamente lo decidió la Corte Primera, la competencia de este tribunal para conocer del amparo contra arrestos disciplinarios de jueces, porque esto no es en modo alguno materia penal, sino

disciplinaria-administrativa.

Por lo que se refiere a aquellas acciones dirigidas a producir el amparo de derechos y garantías distintos a la libertad y seguridad personal, su conocimiento corresponderá a los Tribunales de Juicio Unipersonal atendiendo a la afinidad que exista entre el derecho o garantía presuntamente violado y su competencia natural. El conocimiento de las apelaciones o consultas que se produzcan en ambos supuestos corresponderá a las Cortes de Apelaciones.

Precisó la Sala Constitucional que cuando el amparo se intenté contra decisiones de los tribunales de juicio constituidos por jurados, aun cuando la Corte de Apelaciones no actúe como Alzada de estos por virtud de lo dispuesto en los artículos 443 y 455 del Código Orgánico Procesal Penal, siendo éste un juzgado superior de aquellos será igualmente la competente en estos casos. (sentencia N° 122 de fecha 17 de marzo de 2000).

1. Por lo que se refiere a la facultad «revisora» que le atribuye el ordinal 10º del artículo 336 de la CN, la Sala considera que dicha facultad se traduce en la posibilidad de revisar por vía excepcional y discrecionalmente, esto es, sin atender a recurso o solicitud específica en este sentido, aquellas sentencias de amparo que sean de la exclusiva competencia de los Tribunales de Segunda Instancia por estar conociendo de la causa en apelación y que, por lo tanto, no pueden ser objeto de consulta. Esta facultad revisora será igualmente aplicable en aquellos casos en los que se dicte una sentencia que desconozca la doctrina vinculante dictada en materia constitucional por la Sala.
2. Con relación al amparo sobrevenido, sólo podrá intentarse ante el mismo juez cuando se produzcan como consecuencia de actuaciones –y también omisiones, según sentencia N° 84 del 9 de marzo del 2000- de las partes, de terceros, de auxiliares de justicia o de funcionarios judiciales distintos a los jueces. Las violaciones que cometan los jueces durante la sustanciación de un juicio, serán conocidas por los jueces de la apelación y si es necesario el restablecimiento inmediato el amparo deberá conocerlo otro Juez competente superior y distinto a quien cometió la infracción alegada como inconstitucional.
3. Por lo que respecta a los amparos cautelares, esto es, aquellos ejercidos conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de nulidad de actos administrativos, así como aquellos ejercidos conjuntamente con el recurso de abstención (artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo), la Sala manifiesta que dicho artículo configura una excepción al régimen de competencias establecido por el fallo y su conocimiento corresponderá a los Tribunales contencioso-administrativos que conozcan de procesos de nulidad contra actos administrativos o contra negativas o abstenciones de la Administración

Como consecuencia de esta doctrina las otras Salas del Tribunal Supremo con competencia en materia de amparo serían la Electoral y la Sala Político-Administrativa para los amparos conjuntos. Sin embargo la exposición de motivos

expresamente en una consideración que excede la regulación constitucional y fuera de todo contexto, indica «...dado que sólo la Sala Constitucional será competente para resolver las acciones de amparo en el Tribunal Supremo de Justicia, la ley orgánica respectiva deberá eliminar la acción cautelar de amparo que se ejerce conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de nulidad y que permite a las Salas Político-Administrativa y Electoral, suspender los efectos de los actos administrativos Para ello la legislación deberá dotar al juez contencioso-administrativo de todo el poder cautelar necesario para decretar de oficio o a instancia de parte cualquier tipo de medida cautelar que fuere necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva...»

Se observa allí una clara, pero sobrevenida intencionalidad de eliminar la competencia de estas Salas en materia de amparo proponiendo un poder cautelar al juez contencioso administrativo por demás nada novedoso, desde que ya lo posee conforme al ordenamiento jurídico vigente. Adicionalmente se evidencia desconocimiento de la figura del amparo constitucional, la cual, tal y como lo ha desarrollado la jurisprudencia de los tribunales contencioso-administrativos y, en especial, de la Sala Político-administrativa de la Corte Suprema de Justicia, excede los efectos suspensivos. En todo caso estas afirmaciones son evidente ajenas a consideraciones de índole constitucional.

Por lo que se refiere a la eliminación a ultranza del conocimiento de amparos por otras Salas vale la pena considerar que si bien la Sala Electoral sólo está conociendo de los amparos conjuntos, y remitiendo a la Sala Constitucional los que se intenten contra autoridades electorales en forma autónoma por aplicación del fuero del artículo 8 y las decisiones que esta Sala ha producido, quedará pendiente el caso de los amparos en materia electoral de gremios y colegios profesionales y universidades, que no son autoridades constitucionales y por ende no estarían en el fuero especial y en los que la afinidad correspondería ahora a esta Sala Electoral, además en primera instancia por ser el tribunal competente en esta materia en esa instancia. Asumirá también esta competencia la Sala Constitucional, por vía jurisprudencial?

i.- Otra competencia en materia de amparo de primera instancia que ha asumido la Sala Constitucional es la relativa a violaciones de derechos constitucionales en el marco de conflictos de autoridades de índole constitucional. Otra competencia en materia de amparo de primera instancia que ha asumido la Sala Constitucional es la relativa a violaciones de derechos constitucionales en el marco de conflictos de autoridades de índole constitucional.

Así, en decisión de fecha 1 de febrero de 2000 (Caso: José Amado Mejía y otros vs Fiscal Trigésimo Séptimo y Juez de Control Vigésimo Sexto de Primera Instancia del Circuito Judicial del área metropolitana de Caracas), la Sala Constitucional estableció que también será de su competencia el conocimiento de las acciones de amparo ejercidas contra las infracciones a derechos y garantías constitucionales causadas por este tipo de controversias.

j.- Finalmente, debe destacarse una modificación que en materia de competencia de amparo puede producirse en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa a la que en el art. 259 atribuye facultad para: (i) anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho (i.e. inconstitucionalidad e ilegalidad), incluso por desviación de poder; (ii) condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; (iii) disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa; y se agrega (iv) conocer de los reclamos por la prestación de servicios públicos.

Hasta ahora los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa sólo conocían de las acciones intentadas contra entes públicos, bien de naturaleza contractual o extracontractual, así como de los recursos de nulidad contra actos administrativos. En este sentido, cuando la prestación de los servicios públicos correspondía a particulares habilitados por el Estado mediante concesión, las acciones (demandas) se ventilaban ante los órganos de la jurisdicción ordinaria. Lo mismo había venido ocurriendo, aunque no de manera pacífica, en materia de amparo contra entes prestadores de servicios públicos.

Ahora, con esta norma tales criterios deberán revisarse, y ello exigirá, en primer término, precisar lo que significa la noción de servicio público, si ésta debe entenderse en sentido propio (cuando la actividad está reservada al estado y los particulares sólo pueden realizarla por concesión, v.g. las telecomunicaciones) o cuando no existe tal reserva no obstante la naturaleza prestacional, v.g. servicio de transporte terrestre de pasajeros.

En todo caso al habersele asignado a los tribunales contencioso-administrativos lo relativo a la prestación de los servicios públicos, podrían estos resultar también competentes en el amparo en este ámbito con independencia del prestador del servicio accionado y de la naturaleza del acto involucrado.

Este es uno de esos puntos que debe precisarse en la Ley, pero hasta tanto no se haga, o de no hacerse exhaustiva y rigurosamente, se estará ante también ante la inseguridad del vaivén de los criterios jurisprudenciales.

Para finalizar quiero insistir en la inconveniencia de continuar en este tratamiento que se ha venido dando a la determinación de la competencia por parte del Máximo Tribunal, y que hoy se plantea de manera general en el ámbito del amparo bajo este nuevo régimen constitucional. La precisión de la competencia judicial no puede ser producto de la jurisprudencia, ello es materia de la ley; es inconcebible en un estado de derecho y de justicia que proclama la tutela judicial efectiva que la competencia sea determinada por una espasmódica jurisprudencia, ahora incluso con prescindencia de norma legal alguna.

Cabe aquí la reflexión que hiciéramos en unas conferencias organizadas recientemente por el Colegio de Abogados del Distrito Federal y es que la

delimitación de la competencia es un aspecto en el que la buena técnica es fundamental, tanto la del abogado que debe con el estudio determinar cuál es el tribunal llamado a conocer del asunto, como la del legislador que con buena técnica debe regularla, y, por supuesto, la del juez que también con buena técnica debe aplicarla y decidirla, más en ningún caso regularla.

PUBLICACIÓN RECIENTE

Nueva Delimitación de la Competencia Judicial en Materia de Amparo Constitucional

María Amparo Grau

Conferencia dictada por María Amparo Grau en la Casa de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos (CELARG) el 19 de mayo de 2000 María Amparo Grau Profesora de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello y Central de Venezuela. ExPresidente de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo

La nueva Constitución, en su sobrevenida exposición de motivos proclama la garantía procesal efectiva de los derechos humanos. La tutela judicial efectiva se ha consagrado «como una de las implicaciones del Estado democrático y social de derecho y de justicia».

Y la tutela judicial efectiva en todo caso, y más aún, en la protección de los derechos fundamentales, tiene como premisa básica una fácil, sencilla, clara, y general determinación del órgano judicial competente.

En la medida en que esta determinación, sea difícil, compleja, oscura, y casuística es indudable que por más proclama que se haga no habrá en la práctica una tutela judicial efectiva ni una justicia accesible, como corresponde en un Estado de derecho y de Justicia.

De manera que aun cuando se proclame una justicia accesible, persistir, ahora, bajo la excusa de la aplicación inmediata de nuevas disposiciones fundamentales, en la determinación casuística de la competencia, impide en la práctica un sistema de efectiva tutela de los derechos humanos.

Nueva Delimitación de la Competencia Judicial en Materia de Amparo Constitucional

María Amparo Grau

Conferencia dictada por María Amparo Grau en la Casa de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos (CELARG) el 19 de mayo de 2000 María Amparo Grau Profesora de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello y Central de Venezuela. ExPresidente de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo

La nueva Constitución, en su sobrevenida exposición de motivos proclama la garantía procesal efectiva de los derechos humanos. La tutela judicial efectiva se ha consagrado «como una de las implicaciones del Estado democrático y social de derecho y de justicia».

Y la tutela judicial efectiva en todo caso, y más aún, en la protección de los derechos fundamentales, tiene como premisa básica una fácil, sencilla, clara, y general determinación del órgano judicial competente.

En la medida en que esta determinación, sea difícil, compleja, oscura, y casuística es indudable que por más proclama que se haga no habrá en la práctica una tutela judicial efectiva ni una justicia accesible, como corresponde en un Estado de derecho y de Justicia.

De manera que aun cuando se proclame una justicia accesible, persistir, ahora, bajo la excusa de la aplicación inmediata de nuevas disposiciones fundamentales, en la determinación casuística de la competencia, impide en la práctica un sistema de efectiva tutela de los derechos humanos.

Conspira contra un buen sistema de justicia la falta de precisión legal en la asignación de competencias judiciales, pero conspira aún más la constante variación de los criterios jurisprudenciales sobre la competencia así como la indebida legislación de esta materia por parte del sentenciador, aun cuando éste sea el propio Tribunal Supremo.

La nueva Constitución (aprobada mediante referéndum el día 15 de diciembre de 1999 y publicada en la Gaceta Oficial de la República N^o del 30 de diciembre de 1999) incluye un título y capítulo separado al del Poder Judicial, que contiene las disposiciones fundamentales sobre la justicia constitucional –según la exposición de motivos- y que –según textualmente se indica en la exposición de motivos- «consagra las principales competencias que corresponden a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.»

La doctrina Constitucional señala que el Poder Judicial se concibe como Poder Político sólo cuando éste tiene: (i) competencia exclusiva para controlar la constitucionalidad; (ii) competencia para ser el intérprete final de la Constitución; y (iii) Potestad para la solución de los conflictos constitucionales de los órganos de los poderes públicos. Todas estas competencias se han atribuido, precisamente, a la Sala Constitucional, pero en el marco de un estado de Derecho, el ejercicio de ese Poder Político debe realizarse con apego a la función que justifica su existencia, esto es la «jurisdicción». De allí que el Juez, aun el juez constitucional, debe ser un juez para la ley.

«El juez –indica Dromi- debe ser el verdadero ministro de la ley como portavoz del Derecho para la realización de la justicia.» En este sentido, el juez tiene tan sólo una función integradora del derecho, pues le corresponde interpretarlo, hasta cubrir de ser necesario las posibles lagunas legales, y una función vivificadora del derecho, al, mediante la interpretación, adecuar

su aplicación a las nuevas circunstancias de la realidad social.

Pero la jurisprudencia en su relación con el derecho debe ser, a lo más, suplemento y complemento de la legislación, pero, en ningún caso, sustituto de aquella. Al juez no le compete, en un sistema de división de poderes, la elaboración del derecho original, no le compete, en síntesis la realización de actividad legislativa.

Ahora bien, a pesar de que tal y como se señala en la exposición de motivos, la nueva Constitución ha consagrado las principales competencias de la Sala Constitucional y expresamente en su texto (artículo 336) se indica que le corresponderán las demás que establezca la ley, es lo cierto que sigue siendo imposible analizar, entre otros, el tema de la competencia, también en el caso del amparo constitucional, sin considerar no sólo la jurisprudencia de la Sala Constitucional sino en general la de los tribunales de la República, que más que precisar lagunas, contienen regulaciones totalmente innovadoras en esta materia. Pero esto, repetimos, no es asunto que pueda endilgarse a las nuevas instituciones, es un mal que ya se hacía presente en el Poder Judicial del «antiguo régimen».

Veamos pues cual era en términos generales el régimen de competencias en materia de amparo antes del desarrollo jurisprudencial que se ha producido como consecuencia de la promulgación del nuevo texto constitucional. Luego analizaremos los cambios más relevantes, que se basan, precisamente, en los criterios fijados por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Conviene tener presente, a los fines de la competencia las distintas acciones de amparo que contempla la Ley:

Leer más

1.- La acción autónoma de amparo:

El instituto del amparo constitucional es, como se sabe, de creación pretoriana. Evidencia de ello es la decisión de la Sala Político-Administrativa de fecha 20 de octubre de 1983, caso Andrés Velásquez) que fijó las directrices que luego se recogieron en la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales del año 1998.

Y por lo que se refiere a la competencia fue el criterio de la afinidad de los derechos con la materia de la competencia natural del juez, la vía señalada por esta jurisprudencia y la escogida también por el legislador (art. 7 LOASDGC) para determinar de manera principal la competencia en materia de amparo constitucional.

Respecto de la acción de amparo autónoma y deducido del artículo 5, se establece que el mismo procede igualmente contra todo acto administrativo,

actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones. Sin embargo, en este caso la ausencia de atribución específica de la competencia a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, la regulación del criterio material como criterio principal y la atribución de la competencia a los Tribunales de Primera Instancia, en mayúsculas, que hacía el artículo 7 de la Ley, determinó, en un primer momento, la exclusión de la materia de amparo de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, los cuales, como se sabe, aun cuando conocen en tal instancia, no tienen en ningún caso esa denominación (sentencia de la Sala Político-Administrativa, caso Colectivos Bripaz).

Pero esta situación pronto se modificó. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, contradiciendo su propia jurisprudencia consideró que siendo los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme al texto constitucional, los únicos e idóneos para el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas infringidas por la administración, éstos debían ser igualmente los únicos jueces competentes para los amparos autónomos en caso de violación de derechos y garantías afines con la competencia natural a estos atribuida. (sentencia de fecha 16 de noviembre de 1989, caso copei).

Esta sentencia, modificaba sin duda el criterio de la afinidad material del derecho por el de la afinidad de la pretensión con la competencia para decidir el restablecimiento en casos distintos al del amparo. Con ello se trasladó a la materia de amparo, todos los problemas de imprecisión de la competencia en el contencioso administrativo.

Esta situación podría, sin embargo, resultar nuevamente modificada por esta tendencia de determinación de las competencias judiciales en materia de amparo a través de los criterios de la nueva Sala Constitucional. Hasta ahora esta Sala ha aceptado la competencia en primera instancia para conocer de amparos autónomos de los tribunales contencioso-administrativos (concretamente Corte Primera y Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos), pero sin analizar el criterio atributivo de la competencia y pronunciarse sobre el análisis de estos fallos.

2.- Amparo conjunto con el recurso de nulidad o el recurso por abstención.

La competencia aquí se entendió asignada, aunque la norma dice podrá, en los tribunales contencioso-administrativos correspondientes.

3.- Fuero especial.

Se crea un fuero especial, cuando en el artículo 8 se asignó al Tribunal Supremo el conocimiento de las acciones de amparo contra el Presidente de la República, los Ministros, el Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales del país, Fiscal, Procurador y Contralor General de la República.

Esta norma ya planteó en el pasado problemas de aplicación cuando la Sala Político-Administrativa, por vía de interpretación incluyó en este fuero autoridades no expresamente previstas (caso Gobernador del Distrito Federal, Consejo de la Judicatura, Presidente del Congreso), y cuando excluyó supuestos de amparo contra tales autoridades –contrariando expresamente la letra de la ley- en casos que por su número pero poca relevancia, seguramente, se estimaban no acordes a la jerarquía de esa Sala, como ocurría en los amparos contra Ministros y demás autoridades del artículo 8, en materia funcional, al ordenarse conocer al Tribunal de la Carrera Administrativa, de ser funcionarios cuyas querellas se hallaban sometidas a éste.

4.- Cláusula de excepción.

La ley prevé una cláusula de excepción para el supuesto de que no exista en la localidad un tribunal de primera instancia competente de acuerdo al criterio de afinidad general, en cuyo caso conocerá cualquier juez de la localidad, quien deberá remitir la decisión en consulta dentro de las 24 horas siguientes al competente.

5.- Amparo contra sentencia u acto ordenado por un Juez.

Conforme al artículo 4 el competente es el tribunal superior. Esto, recuérdese, planteó el problema de determinación de si cabía amparo contra sentencia de juez superior y la competencia en este caso de las Salas de la Corte, según la materia, que siempre contó con una importante disidencia en la Casación Civil.

6.- Amparo sobrevenido.

Previsto incidentalmente dentro de las causales de inadmisibilidad (art. 6), surge lo que se denominó amparo sobrevenido en el curso de un proceso ordinario o por haberse hecho uso de las vías judiciales preexistentes cuando surge una conducta lesiva de derechos constitucionales. Se impuso aquí la discusión acerca de la posibilidad de accionar no sólo contra las partes y otros funcionarios judiciales sino contra el mismo juez de la causa, lo cual planteó la incongruente situación de que el mismo imputado decidiría la procedencia de la acción.

7.- Apelación o consulta obligatoria.

También se prevé la consulta obligatoria del fallo de amparo por ante el Tribunal Superior respectivo (art. 35), al cual, conforme a las reglas de la apelación, también correspondería el conocimiento de la causa en segunda instancia. Esto también planteó la determinación del tribunal de Alzada en el caso de amparos contra sentencias conocidos en primera instancia por los juzgados superiores, también resuelto por el máximo tribunal, con la misma

disidencia, al estimar que la Sala correspondiente sería la Alzada (Casación Civil).

Comentarios acerca del nuevo régimen de competencias según la jurisprudencia producida a raíz de la promulgación del nuevo texto constitucional.

El primer aspecto que atañe a esta materia es la creación de una Sala Constitucional en el Tribunal Supremo al cual se le define como «jurisdicción constitucional» (artículo 334), concepto que como sabemos debe distinguirse del de «justicia constitucional» que compete a todos los tribunales.

Ahora bien, el Tribunal Supremo de Justicia debe ejercer sus funciones a través de distintas Salas, cuyas integraciones y competencias serán determinadas posteriormente por la ley orgánica que a tales efectos se dicte. Sin embargo, la Constitución ya asigna específicamente a algunas de las Salas ciertas competencias del TSJ, las cuales, obviamente, en virtud de su rango constitucional y su naturaleza originaria, no podrán ser modificadas por el legislador. Pero, nada impide, por así permitirlo la propia CN (v. art. 266, ordinal 9º), que el legislador le atribuya nuevas competencias a las Salas en aquellos asuntos no contemplados por la Constitución.

Así ocurre con la Sala Constitucional, dado que en el art. 336 se definen sus competencias:

Y entre estas competencias sólo se le atribuye una facultad revisora en materia de amparo constitucional y de control de la constitucionalidad de leyes y normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República (336, ordinal 10).

Esta facultad revisora del control de constitucionalidad de sentencias dictadas por otros tribunales debe estar referido al control difuso de la Constitucionalidad que es el ejercen otros tribunales con base al artículo 20 del CPC y, ahora, 334 de la Constitución.

Esta competencia debía ser regulada en la Ley que organice al Tribunal Supremo, y de ella existen precedentes en otros sistemas en los que se encuentra establecida con el objeto de unificar los criterios de interpretación de la Constitución.

No obstante la Sala Constitucional interpretó no sólo su facultad revisora, de acuerdo a la Constitución, en materia de amparo, sino que además lo hizo respecto de otras competencias que no sólo no le estaban asignadas, sino que implicaban la modificación de textos legales.

Para justificar estas modificaciones el Supremo Tribunal señaló que: «es principio aceptado en la doctrina constitucional, que los preceptos orgánicos son de inmediata aplicación por todos los poderes públicos y, en particular, por los órganos a los que la disposición constitucional se refiere. Existan o no las normas que desarrollen la regulación constitucional, ésta es plenamente eficaz por sí misma y, por lo tanto, establece pautas para el funcionamiento

del órgano a que se refiera la norma constitucional. En consecuencia, aún cuando no haya sido dictada la ley que desarrolle el precepto constitucional, la disposición contenida en el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución es de aplicación inmediata por la Sala Constitucional.»

No compartimos esta afirmación entre otras razones porque:

1.- Sólo pueden ser de inmediata aplicación las normas autoaplicativas, es decir, aquellas que pueden aplicarse sin más, si se requiere una normativa adicional ya no estamos en presencia de un problema de simple aplicación como pretende señalarse.

2.- Con esta afirmación se podría obviar la garantía de la reserva legal en cualquier otra materia, pues los temas constitucionales están todos referidos al aspecto organizativo desde que el Texto Fundamental es esencialmente organizativo, pues contiene las bases de la organización del Estado. Lo mismo podría predicar el Presidente y pasar sin más a reorganizar toda la Administración Pública Nacional en cuanto a sus competencias, dada ahora su potestad organizativa, obviando que ella está sujeta a las previsiones de la Ley Orgánica respectiva.

3.- Las competencias de primera instancia de la Sala Constitucional y la variación de las instancias no puede deducirse de las facultades revisoras extraordinarias que al Supremo Tribunal acuerda la Constitución.

Recuérdese el voto salvado del Magistrado Peña Torrelles en este asunto, al indicar que al no existir en el texto constitucional norma que atribuya a la Sala Constitucional competencia para conocer acciones de amparo, «ésta no debió asumir tal conocimiento. Por el contrario, debió permanecer inalterado el régimen competencial que se ha seguido en esta materia, el cual es similar al previsto en el resto del ordenamiento jurídico venezolano, en virtud de que dicho régimen permanece vigente por no contradecir ninguna norma constitucional, tal y como lo establece la Disposición Derogatoria Unica de la Constitución de 1999.

La modificación de las competencias realizada por la mayoría sentenciadora, constituye –a juicio de quien disiente- una alteración del régimen procesal previsto en la Ley Orgánica de Amparo, materia esta (legislación procesal) que es de la estricta reserva legal, por estar atribuida al Poder Legislativo Nacional, de conformidad con el numeral 32 del artículo 156 de la Constitución.»

Lo que resulta aún más insólito en todo este proceso es que la justificación a la asunción por parte de la Sala Constitucional de la competencia de amparo en primera instancia, ejercida conforme a la ley por las otras Salas del Tribunal Supremo se introduce de manera sobrevenida en la írrita exposición de motivos (írrita por su carácter posterior al Texto que dice fundamentar, y excluido del proceso refrendario exigido para su validez). En esta exposición fuera de todo

contexto, se habilita –insistimos sobrevenidamente- a la Sala Constitucional a asumir estas competencias.

En la exposición de motivos se lee, en efecto, que «Además con motivo de su creación, de la entrada en vigencia de la Constitución y de la naturaleza esencialmente constitucional de los derechos humanos y de la acción de amparo, la SC podrá asumir las competencias que en materia de amparo constitucional tenían las diferentes Salas de la extinta Corte Suprema de Justicia, en los casos de amparo autónomo contra las altas autoridades de rango constitucional, amparo contra decisiones judiciales y apelaciones o consultas de amparo, dado que la Sala Constitucional pasa a ser la Sala del Tribunal Supremo de Justicia con la competencia afín para conocer y decidir tale asuntos»

En derecho es principio que la motivación sobrevenida equivale a la desviación del poder que se le ha atribuido a una autoridad, esta inclusión en los motivos de la Constitución son en verdad deplorables, antes cabía únicamente disentir o no del fallo y de la invocada aplicación inmediata de las normas constitucionales en materia de organización, ahora sin duda no sólo cabe, sino que debe, condenarse esta situación.

En todo caso está hoy establecida la facultad como tribunal de instancia, asumiendo la competencia del artículo 8, criterio que además se ha impuesto con base a la facultad reconocida en el artículo 266 de la CN que le atribuye el ejercicio de la jurisdicción constitucional y el carácter vinculante de sus decisiones de interpretación del Texto Fundamental.

En estos fallos precisa la Corte la competencia en materia de amparo de la siguiente manera:

1. Será de la competencia de la Sala Constitucional como juez natural de la jurisdicción constitucional, el conocimiento en única instancia de las acciones de amparo que se interpongan contra los altos funcionarios a que se refiere el artículo 8 de la LOA, así como aquellas que se ejerzan contra sus funcionarios subalternos cuando actúen por delegación de las atribuciones. a que se refiere el artículo 8 de la LOA, así como aquellas que se ejerzan contra sus funcionarios subalternos cuando actúen por delegación de las atribuciones.

Respecto de esta precisión cabe comentar, que se ha eliminado la competencia de las otras Salas para conocer en primera instancia de acciones de amparo constitucional.

Además de lo relativo al exceso que esto representa respecto de las competencias atribuidas constitucionalmente a la Sala Constitucional y la violación de la reserva legal, la disidencia se ha fundamentado en que el criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional atiende al rango de las actuaciones objeto de control y en consecuencia de lo cual, la Sala sería competente para conocer del amparo contra los altos funcionarios a que se refiere el artículo 8 de la Ley Orgánica

de Amparo sólo cuando se trate de actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

Respecto del fuero del artículo 8 y en relación con el régimen anterior debe destacarse la precisión que ha hecho la Sala Constitucional en el sentido de calificarlo como enunciativo y exigir dos requisitos para su configuración: la jerarquía constitucional, y el carácter nacional (sentencia 17 de marzo de 2000, caso José Delfín Carrillo Sánchez).

Ya, el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional había precisado en su sentencia No 81 (caso Edgard del Valle Tilleró Mata contra Gruber Odremán) que el artículo 8 está referido a los más altos órganos del Poder Público Nacional. Se indica al respecto lo siguiente: «Es decir, debe necesariamente atenderse al rango constitucional del órgano y verificarse de modo concurrente que el mismo sea parte integrante de la organización del Poder Público Nacional prevista en la Constitución vigente.»

Con ello se excluye, obviamente a la figura del Gobernador, y lo que es más importante se deja abierta la puerta para que el fuero se aplique a todas las autoridades nacionales constitucionales, aun aquellas no expresamente mencionadas, ej. Vicepresidente, Presidente del Congreso, hoy Asamblea Legislativa, ratificación de criterio anterior, y hasta que punto el Banco Central de Venezuela, hoy órgano nacional de rango constitucional.

De otra parte debemos destacar que la decisión que niega el fuero al gobernador del Distrito Federal con base a estas argumentaciones es injusta con el Juzgado declinante porque señala expresamente que «...la Gobernación del Distrito Federal, pese a su posición en la conformación político-territorial del Estado, no forma parte de la organización del Poder Público Nacional, y por tanto, no puede el Gobernador de dicha entidad ser abarcado –como lo pretende el Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital– por dicho fuero especial, cuya finalidad impide extenderlo más allá de lo que fuera la intención del legislador.»

Esto no era una pretensión caprichosa del referido Juzgado, antes bien, constituía la aplicación de la doctrina jurisprudencial establecida por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que no comparte, ahora, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Por otra parte la decisión, en nuestro juicio yerra al señalar que siendo que el Gobernador del Distrito Federal no es «en sentido estricto ni una autoridad estatal» ni «una municipal, el conocimiento y decisión de la presente acción de amparo corresponde al Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región capital, a tenor de lo dispuesto en los artículos 181 y 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicables en todo lo que no contradiga la Constitución vigente...».

Y es que conforme a los artículos invocados la competencia de los Juzgados Superiores en lo Contencioso-Administrativo se refiere precisamente a las

autoridades estatales y municipales, de manera que al señalarse que el Gobernador del Distrito Federal no es de estos tipos, mal puede concluirse en la competencia de dicho Juzgados, antes bien debía, con base a esa argumentación, concluirse en la competencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo por la vía residual. Recuérdese que la competencia de los Juzgados Superiores Contencioso-administrativos para controlar los actos de la Gobernación del Distrito Federal responde a una construcción de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en la que se asimila esta institución a la de los Estados. Por ello si se afirma que el Gobernador del Distrito Federal no es una autoridad estatal ni municipal mal puede fundamentarse en el artículo 181 que se refiere a este tipo de autoridades la competencia de los Juzgados Superiores con competencia en lo contencioso administrativo.

En otro orden de ideas, esta determinación de la competencia de la ahora Sala Constitucional modifica el criterio de la Sala Político Administrativa en cuanto a las competencias que por el fuero a ella correspondían. Así ocurre cuando se precisa que a ella (la Sala Constitucional) le competen ahora también, en virtud del artículo 8 el conocimiento de aquellas acciones de amparo que se ejerzan contra los funcionarios subalternos de los referidos en el art. 8 de la LOASDGC cuando actúen por delegación de las atribuciones.

Con ello se modifica el criterio expuesto por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 6 de agosto de 1997 (Caso: Movilnet) conforme al cual cuando el presunto agravante hubiese actuado por virtud de una delegación de atribuciones del Ministro, la competencia no correspondería a la Sala pues, en estos casos, resultaba inaplicable lo establecido en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo. En este sentido, a criterio de la Sala, el Ministro no podía ser considerado como agravante, ya que debía entenderse que el delegatario asumía la competencia delegada como si fuere propia y era, por tanto, el responsable personal por la emisión del acto que se imputaba violatorio de derechos y garantías constitucionales.

Finalmente, y en relación con la tendencia de la antigua Sala Político-Administrativa que rechazaba el conocimiento de amparos contra estas autoridades en materia funcional, entendemos que la Sala Constitucional no lo ha hecho, pero sin embargo esta posición de la antigua Sala Político-Administrativa encontraría justificación en la afirmación que ha hecho la Sala Constitucional al analizar la aplicación de este fuero, cuando ha señalado que «el fuero atrayente contenido en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, para conocer de las acciones de amparo que se interpongan en contra de altos funcionarios del Poder Público, tiene su fundamento en razón de la importancia y trascendencia política que pueda derivarse de las acciones de amparo constitucionales que se interpongan...».

Se basa además en la mayor certeza que da la circunstancia de que la decisión sea tomada por el Tribunal Supremo de Justicia, «dado su posible incidencia en

el acontecer político del Estado.»(sentencia José Delfín Carrillo Sánchez, ya citada) Estas motivaciones, como es fácil deducir, raramente se encuentren en las acciones de amparo de contenido funcional y probablemente en muchos otros casos de amparo contra actos algunas de estas autoridades..

1. Corresponde también a la Sala el conocimiento de las acciones de amparo incoadas contra las sentencias dictadas en última instancia por los Tribunales Superiores de la República, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo Penal, cuando éstas infrinjan directa e inmediatamente normas constitucionales.

Se sustituye así en la competencia del amparo contra sentencia que antes ejercían respecto de estos Tribunales las Salas Político-Administrativa, respecto de la Corte Primera, y las de Casación Civil y Penal respecto de los tribunales superiores de esos ámbitos de competencia.

También debe señalarse que se precisó con posterioridad que también será competente la Sala Constitucional en el caso de acciones de amparo contra decisiones de la Corte Marcial, la cual de acuerdo al ordinal 3° del artículo 593 del Código Orgánico de Justicia Militar ejerce las funciones de las Cortes de Apelaciones en el ámbito de la justicia militar (sentencia N° 93, caso Ramón Antonio Rodríguez Mayol),

c.- Compete a la Sala Constitucional el conocimiento de las consultas y apelaciones ejercidas contra las sentencias dictadas por los Juzgados Superiores, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo Penal, cuando éstos conozcan la acción de amparo en primera instancia. Igual comentario al anterior. Compete a la Sala Constitucional el conocimiento de las consultas y apelaciones ejercidas contra las sentencias dictadas por los Juzgados Superiores, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo Penal, cuando éstos conozcan la acción de amparo en primera instancia. Igual comentario al anterior.

Aquí cabe resaltar la confusión que se planteó respecto de las apelaciones contra las sentencias de amparo conocidas en primera instancia por los tribunales superiores contencioso-administrativos, asunto ya resuelto (sentencia No 235) en la cual se indica que si bien en la decisión Emery Mata Millán la Sala Constitucional se había declarado competente para conocer de las apelaciones y consultas de las sentencias de primera instancia dictadas por lo Juzgados Superiores, por sentencia de fecha 14 de marzo de 2000 caso Elecentro y Cadela, se precisó el régimen de competencias en el ámbito específico del contencioso administrativo, determinándose que las apelaciones y consultas de las sentencias de amparo de estos juzgados correspondía conocerlas a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

1. Por el contrario, el conocimiento de los amparos que se ejerzan en supuestos distintos a los antes mencionados, corresponderán a los Tribunales de Primera Instancia de la materia afín con el asunto debatido.

Se reafirma la vigencia del artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, conforme a la cual la jurisdicción constitucional en materia de amparo se ejerce por todos los tribunales de acuerdo con el criterio de afinidad por la materia.

En tales casos las apelaciones y consultas de las sentencias dictadas por éstos serán conocidas por los respectivos Tribunales Superiores como era antes del nuevo régimen constitucional y de sus decisiones no habrá apelación ni consulta, manteniéndose igual la situación anterior.

1. En materia Penal, el amparo sobre la libertad y seguridad personal será conocido por el Juez de Control a tenor de lo previsto en el artículo 60 del Código Orgánico Procesal Penal. Se mantiene la misma situación que por imperativo del artículo 40 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales se había fijado. Pero, nótese que esto se refiere a la materia penal.

No modifica esta sentencia, como erradamente lo decidió la Corte Primera, la competencia de este tribunal para conocer del amparo contra arrestos disciplinarios de jueces, porque esto no es en modo alguno materia penal, sino disciplinaria-administrativa.

Por lo que se refiere a aquellas acciones dirigidas a producir el amparo de derechos y garantías distintos a la libertad y seguridad personal, su conocimiento corresponderá a los Tribunales de Juicio Unipersonal atendiendo a la afinidad que exista entre el derecho o garantía presuntamente violado y su competencia natural. El conocimiento de las apelaciones o consultas que se produzcan en ambos supuestos corresponderá a las Cortes de Apelaciones.

Precisó la Sala Constitucional que cuando el amparo se intenté contra decisiones de los tribunales de juicio constituidos por jurados, aun cuando la Corte de Apelaciones no actúe como Alzada de estos por virtud de lo dispuesto en los artículos 443 y 455 del Código Orgánico Procesal Penal, siendo éste un juzgado superior de aquellos será igualmente la competente en estos casos. (sentencia N° 122 de fecha 17 de marzo de 2000).

1. Por lo que se refiere a la facultad «revisora» que le atribuye el ordinal 10º del artículo 336 de la CN, la Sala considera que dicha facultad se traduce en la posibilidad de revisar por vía excepcional y discrecionalmente, esto es, sin atender a recurso o solicitud específica en este sentido, aquellas sentencias de amparo que sean de la exclusiva competencia de los Tribunales de Segunda Instancia por estar conociendo de la causa en apelación y que, por lo tanto, no pueden ser objeto de consulta. Esta facultad revisora será igualmente aplicable en aquellos casos en los que se dicte una sentencia que desconozca la doctrina vinculante dictada en materia constitucional por la Sala.
2. Con relación al amparo sobrevenido, sólo podrá intentarse ante el mismo juez cuando se produzcan como consecuencia de actuaciones –y también

omisiones, según sentencia N° 84 del 9 de marzo del 2000- de las partes, de terceros, de auxiliares de justicia o de funcionarios judiciales distintos a los jueces. Las violaciones que cometan los jueces durante la sustanciación de un juicio, serán conocidas por los jueces de la apelación y si es necesario el restablecimiento inmediato el amparo deberá conocerlo otro Juez competente superior y distinto a quien cometió la infracción alegada como inconstitucional.

3. Por lo que respecta a los amparos cautelares, esto es, aquellos ejercidos conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de nulidad de actos administrativos, así como aquellos ejercidos conjuntamente con el recurso de abstención (artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo), la Sala manifiesta que dicho artículo configura una excepción al régimen de competencias establecido por el fallo y su conocimiento corresponderá a los Tribunales contencioso-administrativos que conozcan de procesos de nulidad contra actos administrativos o contra negativas o abstenciones de la Administración

Como consecuencia de esta doctrina las otras Salas del Tribunal Supremo con competencia en materia de amparo serían la Electoral y la Sala Político-Administrativa para los amparos conjuntos. Sin embargo la exposición de motivos expresamente en una consideración que excede la regulación constitucional y fuera de todo contexto, indica «...dado que sólo la Sala Constitucional será competente para resolver las acciones de amparo en el Tribunal Supremo de Justicia, la ley orgánica respectiva deberá eliminar la acción cautelar de amparo que se ejerce conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de nulidad y que permite a las Salas Político-Administrativa y Electoral, suspender los efectos de los actos administrativos Para ello la legislación deberá dotar al juez contencioso-administrativo de todo el poder cautelar necesario para decretar de oficio o a instancia de parte cualquier tipo de medida cautelar que fuere necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva...»

Se observa allí una clara, pero sobrevenida intencionalidad de eliminar la competencia de estas Salas en materia de amparo proponiendo un poder cautelar al juez contencioso administrativo por demás nada novedoso, desde que ya lo posee conforme al ordenamiento jurídico vigente. Adicionalmente se evidencia desconocimiento de la figura del amparo constitucional, la cual, tal y como lo ha desarrollado la jurisprudencia de los tribunales contencioso-administrativos y, en especial, de la Sala Político-administrativa de la Corte Suprema de Justicia, excede los efectos suspensivos. En todo caso estas afirmaciones son evidente ajenas a consideraciones de índole constitucional.

Por lo que se refiere a la eliminación a ultranza del conocimiento de amparos por otras Salas vale la pena considerar que si bien la Sala Electoral sólo está conociendo de los amparos conjuntos, y remitiendo a la Sala Constitucional los que se intenten contra autoridades electorales en forma autónoma por aplicación del fuero del artículo 8 y las decisiones que esta Sala ha producido, quedará pendiente el caso de los amparos en materia electoral de gremios y colegios

profesionales y universidades, que no son autoridades constitucionales y por ende no estarían en el fuero especial y en los que la afinidad correspondería ahora a esta Sala Electoral, además en primera instancia por ser el tribunal competente en esta materia en esa instancia. Asumirá también esta competencia la Sala Constitucional, por vía jurisprudencial?

i.- Otra competencia en materia de amparo de primera instancia que ha asumido la Sala Constitucional es la relativa a violaciones de derechos constitucionales en el marco de conflictos de autoridades de índole constitucional. Otra competencia en materia de amparo de primera instancia que ha asumido la Sala Constitucional es la relativa a violaciones de derechos constitucionales en el marco de conflictos de autoridades de índole constitucional.

Así, en decisión de fecha 1 de febrero de 2000 (Caso: José Amado Mejía y otros vs Fiscal Trigésimo Séptimo y Juez de Control Vigésimo Sexto de Primera Instancia del Circuito Judicial del área metropolitana de Caracas), la Sala Constitucional estableció que también será de su competencia el conocimiento de las acciones de amparo ejercidas contra las infracciones a derechos y garantías constitucionales causadas por este tipo de controversias.

j.- Finalmente, debe destacarse una modificación que en materia de competencia de amparo puede producirse en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa a la que en el art. 259 atribuye facultad para: (i) anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho (i.e. inconstitucionalidad e ilegalidad), incluso por desviación de poder; (ii) condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; (iii) disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa; y se agrega (iv) conocer de los reclamos por la prestación de servicios públicos.

Hasta ahora los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa sólo conocían de las acciones intentadas contra entes públicos, bien de naturaleza contractual o extracontractual, así como de los recursos de nulidad contra actos administrativos. En este sentido, cuando la prestación de los servicios públicos correspondía a particulares habilitados por el Estado mediante concesión, las acciones (demandas) se ventilaban ante los órganos de la jurisdicción ordinaria. Lo mismo había venido ocurriendo, aunque no de manera pacífica, en materia de amparo contra entes prestadores de servicios públicos.

Ahora, con esta norma tales criterios deberán revisarse, y ello exigirá, en primer término, precisar lo que significa la noción de servicio público, si ésta debe entenderse en sentido propio (cuando la actividad está reservada al estado y los particulares sólo pueden realizarla por concesión, v.g. las telecomunicaciones) o cuando no existe tal reserva no obstante la naturaleza prestacional, v.g. servicio de transporte terrestre de pasajeros.

En todo caso al habersele asignado a los tribunales contencioso-administrativos lo relativo a la prestación de los servicios públicos, podrían estos resultar también competentes en el amparo en este ámbito con independencia del prestador del servicio accionado y de la naturaleza del acto involucrado.

Este es uno de esos puntos que debe precisarse en la Ley, pero hasta tanto no se haga, o de no hacerse exhaustiva y rigurosamente, se estará ante también ante la inseguridad del vaivén de los criterios jurisprudenciales.

Para finalizar quiero insistir en la inconveniencia de continuar en este tratamiento que se ha venido dando a la determinación de la competencia por parte del Máximo Tribunal, y que hoy se plantea de manera general en el ámbito del amparo bajo este nuevo régimen constitucional. La precisión de la competencia judicial no puede ser producto de la jurisprudencia, ello es materia de la ley; es inconcebible en un estado de derecho y de justicia que proclama la tutela judicial efectiva que la competencia sea determinada por una espasmódica jurisprudencia, ahora incluso con prescindencia de norma legal alguna.

Cabe aquí la reflexión que hiciéramos en unas conferencias organizadas recientemente por el Colegio de Abogados del Distrito Federal y es que la delimitación de la competencia es un aspecto en el que la buena técnica es fundamental, tanto la del abogado que debe con el estudio determinar cuál es el tribunal llamado a conocer del asunto, como la del legislador que con buena técnica debe regularla, y, por supuesto, la del juez que también con buena técnica debe aplicarla y decidirla, más en ningún caso regularla.



Imprimir o guardar documento

Suscríbete a nuestro reporte legal.