

LA NULIDAD DEL ARTÍCULO 22 DE LA LEY ORGÁNICA DE AMPARO SOBRE DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES. (COMENTARIOS A LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN PLENO DE FECHA 16 DE ABRIL DE 1996).

DRA. HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ

SUMARIO

I. Introducción. 1. Etapas del amparo constitucional en Venezuela. 2. Los abusos del amparo. II. La sentencia de nulidad. 1. Antecedentes. 2. Textos de los artículos impugnados. 3. Contenido del fallo anulatorio. 4. Los votos salvados contra el fallo. 5. Consideraciones sobre los Votos Salvados. A. El mito del amparo cautelar. b. El amparo ejercido conjuntamente con la acción inconstitucional. 6. Hacia dónde va el amparo.

I. INTRODUCCIÓN

Toda conferencia se rige por una pauta, por una metodología pre-establecida que, en una u otra forma, va a determinar su desarrollo. En el caso presente, como en una sinfonía, hay un *leit motiv* que determina la exposición que he de hacer sobre el tema, constituido por una frase de Voltaire con la cual el mismo señala: «*El secreto de ser aburrido es decirlo todo*».

Sobre el artículo 22 de la Ley de Amparo, sobre su agitada vida; sobre las críticas que se le formularon; sobre las sentencias de la Corte; y en forma especial, sobre las consecuencias de las sentencias, habría mucho que decir; pero vamos a narrar sólo lo esencial para que no se pierda ese espíritu de celebración que tiene el presente acto.

1. Etapas del amparo constitucional en Venezuela

- A. Primer Período: Desde la vigencia de la Constitución de 1961 hasta el Acuerdo con fuerza obligatoria, dictado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el 2 de abril de 1972 (Precedido de la sentencia del 14 de diciembre de 1970 del mismo organismo, que declaró programático el artículo 49 de la Constitución).
- B. Segundo Período: Del acuerdo con fuerza vinculante de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 2 de abril de 1972 hasta las sentencias del caso Rondalera (La primera sentencia es la del Juzgado Cuarto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda del 24 de noviembre de 1982. La segunda es la del Juzgado Superior Octavo en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda del 10 de febrero de 1983);

- C. Tercer Período: Desde la sentencia del caso Rondalera hasta la sentencia de fecha 20 de octubre de 1983, que admitiera el amparo interpuesto por Andrés Velázquez contra el Consejo Supremo Electoral;
- D. Cuarto Período: Desde el antes citado caso Andrés Velázquez hasta la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales del 22 de enero de 1988;
- E. Quinto Período: Desde la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de fecha 22 de enero de 1988 hasta la sentencia de la Corte en Pleno, anulatoria del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo del 16 de abril de 1996. Es decir, que la sentencia anulatoria que comentaremos marca el fin de un período y el comienzo de otro.

2. Los abusos del amparo

El último periodo que nace con la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo en 1988, se caracteriza sobre todo en la última etapa por lo que se ha denominado los abusos del amparo constituidos por:

- A. Proliferación de acciones de amparo en todas las ramas del derecho;
- B. Acciones de amparo sustitutivas de las vías ordinarias;
- C. Amparo inaudita parte. El ejemplo más notable fue el amparo contra el IVA (aderezado de todos los condimentos: a) Juez accidental; b) Suspensión y no inaplicación de la norma; c) Inaudita Parte);
- D. (Circuitos cerrados) Evidencia de corruptelas en tribunales claves de las instancias judiciales, dispuestos a acordar amparos *inaudita parte* y remitirlos en consulta para su confirmación por el superior, a través de acuerdos entre los sentenciadores;
- E. Amparo contra actos jurisdiccionales dirigidos a crear una tercera instancia jurisdiccional, en la cual la parte gananciosa en la instancia, podría ignorar que la acción había sido ejercida, por cuanto la misma se dirige contra el juez;
- F. Amparo contra amparos (que podrían ser virtualmente infinitos);

- G. Enfrentamiento de órdenes jurisdiccionales por motivos de ejecución de amparos (caso Corte Marcial, tribunales penales contra tribunales militares);
- H. Amparos resolutorios de relaciones contractuales;
- I. Los amparos políticos (caso Zayago en Amazonas; Sucre-Bari-nas; Ovidio González en Anzoátegui).
- J. Los amparos electorales;
- K. Los amparos urbanísticos.

Dentro de esta abigarrada enunciación podría considerarse como elemento común a todos los casos extremos la presencia del amparo inaudita parte que, en una u otra forma constituyó siempre el elemento utilizado para sorprender al demandado y obligarlo a aceptar las pretensiones del actor sin posibilidad de defensa;

Se plantea así el clamor de la sociedad por el cese de los abusos dentro de la cual se podían aislar dos diferentes grupos de intereses:

- 1. La generalidad de la población que ve en el amparo un elemento de inseguridad jurídica;
- 2. La queja de ciertos organismos públicos contra los jueces contencioso-administrativos fundados en la imputación de que, a través del amparo se impide la ejecutoriedad de sus actos sobre todo, cuando los mismos son las llamadas medidas sancionatorias ejemplarizantes;

Recordemos el conflicto permanente entre autoritarismo y libertad, presente en todos los sistemas políticos, porque significa la lucha del poder público frente a los intereses particulares.

Este es el cuadro en el cual es dictada la sentencia de nulidad del artículo 22.

II. LA SENTENCIA DE NULIDAD

1. Antecedentes

A. Dos recursos contra el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales estuvieron pendientes ante la Corte Suprema de Justicia:

- a. El recurso interpuesto por Alberto Baumeister Toledo y Allan R. Brewer-Carías, el 20 de abril de 1988, que es anterior en

el tiempo y con una fundamentación y una sustanciación más completa que el posterior que fuera objeto del fallo, no tuvo sin embargo, un proyecto de sentencia. En el expediente co1Tespondiente consta la opinión favorable del Ministerio Público. Se impugna sólo el artículo 22.

- b. El recurso de Alfonso Albornoz y Gloria Vicentini del 26 de octubre de 1993, contra los artículos 22 y 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, solicitando que, declarada la nulidad de tales artículos, se declare la de toda la ley.

2. Texto de los artículos impugnados

El artículo 22 se ubica en el Título IV (Del Procedimiento de la LOA, el mismo expresa:

“Artículo 22.- El tribunal que conozca de la solicitud de amparo tendrá potestad para restablecer la situación jurídica infringida, prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la preceda.

En este caso, el mandamiento de amparo deberá ser motivado y estar fundamentado en un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o de la amenaza de violación».

El artículo 5 se ubica en el Título 1 de la LOA (Disposiciones Fundamentales) donde se consagran las distintas modalidades que según el objeto y la forma de interposición puede presentar el amparo.

“Artículo 5.- La acción de amparo procede contra todo acto administrativo; actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional.

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 violado, mientras dure el juicio.”

3. Contenido del fallo anulatorio

- a. El artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo es violatorio del artículo 49 de la Constitución, por cuanto el mismo exige procedimiento breve y sumario;
- b. El artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo es violatorio del artículo 68 de la Constitución que consagra el derecho a la defensa en todo estado y grado del proceso;
- c. El artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo relativo al ejercicio conjunto del amparo con los recursos contencioso-administrativos de nulidad y de carencia, queda modificado en el sentido de que se elimina la remisión que el mismo hace al artículo 22;
- d. Recomendaciones para la tramitación del amparo conjunto en el sentido de utilizar la facultad del artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de:
 1. Sustanciar el amparo por el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo;
 2. Considerar el amparo como una suspensión análoga a la prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia;
 3. Otorgar medidas cautelares innominadas.

4. Los Votos Salvados contra el fallo

- A. Voto Salvado de Aníbal Rueda Magistrado de la Sala de Casación Civil: Analiza la incidencia de la eliminación del artículo 22 sobre el amparo ejercido en forma conjunta en otras acciones (contra norma y contra actos administrativos);
- B. Voto Salvado de Josefina Calcaño de Temeltas sobre la nulidad del artículo 22:
 1. Considera que destruye la jurisprudencia de un quinquenio;
 2. Repercutirá negativamente en la defensa del derecho de los particulares;

3. El amparo inaudita parte debía concebirse solamente como una medida cautelar, es decir como medida provisional;
 4. En lugar de la anulación mediante la interpretación constitucional, han debido sentarse las bases para la aplicación acorde con los principios consagrados en la Constitución;
 5. La Corte ha debido dictar un acuerdo con fuerza vinculante respecto al artículo 22;
 6. Dificultades prácticas del aspecto contradictorio en Sala Plena;
 7. Aplicación del Código de Procedimiento Civil será una inequívoca aceptación de la importancia del artículo 22 por cuanto ambas medidas conducen a las mismas consecuencias;
- C. Voto Salvado de Cecilia Sosa:
- a. El derecho de amparo del artículo 49 es un derecho per se y tiene supremacía sobre cualquier otro, porque es el «derecho tutor»;
 - b. El artículo 22 no viola el artículo 49 de la Constitución porque el juez para acordar el amparo debe realizar la subsunción del hecho en el derecho (análisis del medio de prueba idóneo, que constituya presunción grave de violación);
 - c. Salvo lo acordado por la Corte Suprema de Justicia los amparos tienen consulta o apelación (art. 35 LOA) y con ello se garantiza el derecho a la defensa;
 - d. Anular el artículo 22 es privar a los jueces de una herramienta procesal fundamental y extraordinaria para los casos de lesión inminente;
- D. Votos Salvados de Juvenal Salcedo y Alfredo Ducharne
- a. El amparo constitucional es inmediato y esta inmediatez se lograba con el artículo 22;
 - b. El amparo cautelar no afecta el derecho a la defensa y si tal cosa se afirma había que imputarle tal vicio a todo el sistema cautelar;
 - c. Aplicar otras medidas cautelares significaría reconocer la importancia del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo;

5. Consideraciones sobre los Votos Salvados

a. El mito del amparo cautelar

1. El artículo 5 consagratorio del amparo conjunto permite sólo la suspensión de los efectos del acto así como el ordinal 5º del artículo 6 y el artículo 3 consagratorio del amparo contra norma admite sólo la inaplicación temporal del acto;
2. Suspensión y medidas cautelares son conceptos no equiparables salvo que se entienda a la primera como una especie del género constituido por la segunda;
3. Diferencias entre suspensión y medida cautelar.

	Suspensión	Medida Cautelar
Motivo	Disposición expresa de Ley (COI); o bien, daños (irreparables; o de difícil reparación).	Concurrencia de: 1) <i>Pcriculum in mora</i> 2) <i>Fumus boni iuris</i>
Procedimiento	1) Disposición Expresa 2) Criterio del Juez (Inaudita parte).	Inaudita parte, pero con posibilidad de oposición.
Duración	Hasta sentencia definitiva, salvo revocatoria por falta de impulso procesal.	Hasta sentencia, salvo fianza.
Revocación	Legalmente => sólo por falta de impulso	Revocación mediante fianza
Objeto	Doctrinariamente, por cualquier motivo de revocación (hecho sobrevenido). Levantar temporalmente los efectos directos e inmediatos del acto. Carácter erga omnes, aún cuando el acto sea de efectos particulares.	Múltiples efectos: a) Nominados (embargo, secuestro, prohibición de enajenar y gravar). b) Complementarios (accesorios, artículo 588). c) Innominados (art. 588. párraf. 1º).

1. Véase que la suspensión sólo opera sobre actos cuyos efectos no se han agotado;
2. La suspensión no opera sobre actos cuyos efectos se han agotado;
3. La suspensión no es admisible en la acción de carencia;
4. No puede suspenderse la decisión denegatoria;
5. La suspensión no se puede aplicar a la aparición de un nuevo efecto ajeno al efecto natural del acto;

b. El amparo ejercido conjuntamente con la acción de inconstitucionalidad

1. Posibilidad de acordar en tales casos amparo sin sustanciación por ser materia de mero derecho;

6. Hacia dónde va el amparo

- a. Necesidad de la reforma;
- b. Rechazo a la afirmación de que depurar el amparo es destruir el amparo. Por el contrario, es fortalecerlo;
- c. Elementos fundamentales de la reforma:
 1. Eliminación del amparo contra sentencia lo cual requiere fortalecimiento y aplicación del recurso de invalidación, por cuanto el mismo es deficiente, taxativo, riesgoso. No puede dilucidarse por una vía breve y expedita el resultado de varios años de trámite procesal (condensado en el fallo objeto del amparo);
 2. Limitación del amparo contra particulares;
 3. Admisión del amparo como suspensión del acto general y no simple inaplicación en hipótesis concretas;
 4. Eliminación del amparo que actualmente corresponde a las Salas de la Corte.

Como ven, me iluminó la frase de Voltaire para impedir que el especialista los llevara al campo de los detalles, a los vericuetos conceptuales donde se disecan las ideas, y se obliga al oyente a una gimnasia intelectual (gimnasia pasiva, obviamente), que lo convierte en un aburrido oyente, en lugar de investirlo de la condición de un sujeto

bien informado, que es lo que en realidad habré perseguido al plantear este tema que si bien no ocupó los titulares de los diarios, sí significa un importante avance en el campo de la defensa, bien entendida de los derechos fundamentales.