

EL DERECHO DE AMPARO

Luis María Olaso

Venezuela está celebrando el XXV aniversario de nuestra Constitución Nacional (CN), sus 'bodas de plata'. Por eso "jurídicamente" estamos de fiesta. Y aunque la realidad nacional y social sea tan difícil en este momento, "políticamente" también lo estamos. Porque no deja de ser notable que en el panorama político latinoamericano de los cinco últimos lustros (inspirado, casi sin excepción en la ideología de la Seguridad Nacional, plagado de dictaduras militares), Venezuela (país de guerras civiles y dictaduras, carente de tradición democrática), haya sido la nación más estable con alternabilidad y encauzamiento de luchas políticas a través de partidos, sindicatos, gremios profesionales, etc. Asimismo los partidos que han predominado en la política, a pesar de sus deficiencias, han sido, en relación con nuestro pasado histórico, partidos modernizados que han introducido no pocas reformas sociales.

Estamos pues "jurídicamente" y "políticamente" de fiesta en las bodas de plata de nuestra C.N. Ella es nuestra Carta Magna, que tiene por objeto encuadrar los propósitos sociales, económicos y políticos del pueblo, es decir, formular un esquema en el que puedan expresarse los valores surgidos de la realidad nacional en relación con su historia: la vida del pueblo venezolano. Ahora bien, si este esquema jurídico fundamental, ha quedado muchas veces en el papel, como una "hermosa declaración ineficaz", esto no es responsabilidad de nuestra Carta Magna. El país juzgará. Y no venimos en este artículo a denunciar responsabilidades.

¿Por qué hablamos de ineficacia? Porque falta un largo camino por recorrer. Muchas leyes que debieran reformarse, porque coliden con la Constitución, no han sido tocadas. Otras, exigidas por la misma C.N. para completar sus preceptos, no han sido aún sancionadas. Una de ellas es la "Ley de Amparo". Sobre la oportunidad, peligros y ventajas de ella para el "país social", se cambian opiniones en abundantes escritos, foros y conferencias. Aquí trataremos de dar una visión breve y clara sobre el problema, dirigido a nuestros lectores, en su mayoría no especializados en materia jurídica.

¿QUE ES EL AMPARO?

Por ahora diremos que "es un me-

canismo establecido en la Constitución para proteger a los ciudadanos contra violaciones o restricciones no autorizadas de sus derechos fundamentales mediante un procedimiento breve y sumario" (1).

Aclaremos las ideas: En todas las Constituciones, también en la nuestra, se contiene una extensa enumeración de los derechos que el Estado reconoce a sus habitantes; es lo que se llama la "parte dogmática" de la C.N. Son los derechos **mas importantes** del ser humano, que al vivir en sociedad, juntamente con otras personas, queda involucrado en una red de relaciones de la que se desprenden deberes que tiene que cumplir y derechos que puede hacer valer ante los demás. Por ser los más importantes, se denominan **derechos humanos**, o todavía mejor, **derechos fundamentales** (2). Al ser incorporados a la parte "dogmática" de la Constitución adquieren un rango o jerarquía superior a los derechos consagrados en las leyes ordinarias. En consecuencia, para suprimirlos o alterarlos se requiere una modificación de la C.N. y también, cualquier acto del poder público o cualquier norma contraria a ellos "jurídicamente nula". Así, nuestra C.N. consagra el derecho a la vida, a la educación, al trabajo, a la propiedad, a la libertad, al asilo político etc., en cuatro capítulos de su título III que tratan de los derechos individuales, sociales, económicos y políticos.

Pero la C.N. no se conforma con "declarar" estos derechos. A causa de su vital importancia les otorga una protección especial, por medio de las "garantías constitucionales", una de las cuales es el **amparo**, al que se refieren los artículos 49 y 50 de nuestra Carta Magna:

Artículo 49: "Los tribunales *amparán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la ley.*

El procedimiento será breve y sumario, y el Juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida".

Artículo 50: "La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, *siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella.*

La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos".

AMPLITUD DE NUESTRO AMPARO CONSTITUCIONAL

Nuestra Carta Magna es extremadamente generosa en su declaración sobre el amparo:

1. Sujeto del amparo

La C.N. protege a "todo habitante de la República", lo cual significa que el amparo puede ser utilizado por cualquiera que se encuentre en el territorio del país, sea venezolano por nacimiento o por naturalización, o también extranjero en condición de residente, transeúnte o turista. Tal vez, en la práctica, ocurrirá otra cosa, pero "jurídicamente" nuestra C.N., es amplísima en este aspecto, pues no hace distinciones y se refiere a "todo habitante de la República", por lo que, conforme al aforismo romano, "donde la ley no distingue tampoco nosotros debemos hacer distinciones".

Y, por la misma razón, la expresión "todo habitante" no puede entenderse como referida sólo a las personas naturales, sino también a las personas jurídicas, incluso las personas morales, pues, además, los derechos que la Constitución establece no solo son derechos de personas naturales, sino que muchos también se garantizan respecto a las personas morales. (3)

2. Derechos protegidos por el amparo

Son desde luego, los "derechos constitucionales" ("los derechos y garantías que la Constitución establece", según reza el artículo 49). Pero no se limita a ellos, porque añade en el artículo 50 que la enunciación de éstos, "no debe ser entendida como negación de otros que **siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella**". ¿Cuáles son éstos derechos?

Creo que nuestra Carta Magna ha querido dejar un espacio abierto a nuevos derechos que pudieran aparecer en el proceso evolutivo del mundo y de la sociedad, pues todavía nos hallamos en una etapa incipiente en el desarrollo de la nooesfera (4). Desde luego, como apunta BREWER-CARIAS,

"Con motivo del enunciado del artículo 50 adquiere una enorme importancia el elenco de los Derechos del hombre que se enuncian en las Declaraciones Universales de los Derechos del Hombre e incluso en las Convenciones Internacionales formales que regulan de-

rechos humanos como la Convención Americana de los Derechos Humanos o los Pactos Internacionales de los Derechos Civiles, Políticos, Económicos y Sociales que, además, son ley de la República porque han sido aprobados por leyes especiales por el Congreso" (5).

Pero, aparte de estas declaraciones ya estatuidas, parece que la evolución del mundo y de la sociedad nos lleva hacia nuevos estadios de super-personalidad y super-reflexión que, en pocos siglos, nos harán enormemente distantes e incipientes a los ojos de los futuros habitantes del planeta. Los Derechos Humanos van ampliando continuamente su ángulo de extensión. ¿No es ésta la lección que nos da la historia? Los primeros derechos que se declararon fueron de corte individualista: vida, libertad, propiedad privada. Después llegó una segunda generación de derechos fundamentales que, si bien están escritos en Declaraciones y Constituciones, aún están lejos de practicarse: Son los Derechos sociales, culturales, económicos y políticos. Recientemente se habla ya de una "tercera generación" de Derechos Humanos, como son, el "derecho a la paz", a la "libre determinación", al "disfrute de un ambiente ecológico adecuado", etc. (6) Nuestra C.N., con un criterio de amplitud que honra a sus autores, dejó una puerta abierta para el amparo de nuevos derechos fundamentales "inherentes a la persona humana", que fueran el fruto de nuevas condiciones sociales, económicas y políticas.

3. Otros aspectos

La "generosidad" de nuestra C.N. debiera materializarse en otros aspectos del amparo no contemplados todavía. **Primero:** ¿Contra quién procede el amparo? Contra el Poder Público Nacional, Estatal y Municipal y contra los individuos, grupos y organizaciones privadas en el caso de que realicen actos u omisiones, o establezcan situaciones violatorias de los Derechos Humanos o "inherentes a la persona humana" en el sentido antes expuesto; y no sólo ante actos consumados, sino ante simples amenazas de violación de tales derechos. **Segundo:** ¿Quiénes pueden solicitarlo? Directamente el interesado, su representante, apoderado, o cualquier ciudadano; y, también, los Procuradores de Menores y el Ministerio Público. **Tercero:** ¿Ante qué organismos del Estado? Creemos que ante los Tribunales de Primera Instancia con competencia natural respecto a los derechos vulnerados con consulta al Juez Superior, con las excepciones de

rigor: en los casos de Amparo contra el Presidente de la República, Ministros, Procuraduría General, Fiscalía General y Contraloría General de la República, será competente la Corte Suprema de Justicia en su Sala Político Administrativa. Finalmente, en cuanto al "procedimiento breve y sumario" que ordena nuestra C.N., debe ser parecido o igual al que describiremos posteriormente para el caso del "habeas corpus" (Vid. IV, 1).

Un problema preocupa a los juristas: ¿Debe considerarse el amparo como una "acción subsidiaria", en el sentido de que si el lesionado o amenazado de lesión en sus derechos puede acudir a los Tribunales Ordinarios o Especiales, no puede solicitar el amparo? Aunque algunos notables juristas piensan así y, por tanto, consideran el amparo como "subsidiario", otros, creo que la mayoría, opinan lo contrario: El carácter del amparo no es el de una "vía subsidiaria", sino el de una vía "extraordinaria"; cuyo efecto es restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

NECESIDAD DE UNA LEY DE AMPARO

1. Amparo de la libertad personal. "Habeas Corpus"

En lo que se refiere al amparo de la libertad personal, el problema está resuelto. Existe el procedimiento de amparo en la disposición transitoria Quinta de la C.N. de carácter provisional "hasta tanto se dicta la ley especial que lo regule" El procedimiento es breve y sumario: "Toda persona que sea objeto de privación o restricción de su libertad, con violación de las garantías constitucionales, tiene derecho a que el juez de Primera Instancia en lo Penal, que tenga jurisdicción... expida un mandamiento de habeas corpus". El juez abrirá una averiguación sumaria y decidirá en un término no mayor de 96 horas. El mismo día o el siguiente, esta decisión se eleva a consulta del Juez Superior que decidirá en tres días, sin que la consulta impida la ejecución inmediata de la decisión. En cuatro días queda "amparada" la libertad personal.

2. Amparo del resto de los derechos constitucionales

Para estos derechos, nuestra C.N. no estableció ningún procedimiento. La redacción de los artículos 49 y 50 dio lugar a posiciones doctrinales radicalmente opuestas: La primera sostiene que mientras no se dicta una ley de amparo, éste no puede ser tramitado ante

los tribunales, porque el artículo 49, al establecer el amparo, dice que se ejercerá "en conformidad con la ley". Por lo tanto, hasta que esta ley no se dicte, no se pueden tramitar amparos distintos del Habeas Corpus que tiene el procedimiento provisional que acabamos de indicar en nuestra C.N.

La segunda posición sostiene que corresponde a los tribunales establecer provisionalmente el procedimiento de amparo hasta que el Congreso Nacional sancione la ley respectiva a esta materia. Porque el artículo 50 de la Constitución Nacional, refiriéndose a los derechos inherentes a la persona humana", pauta que "la falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos". Según esto, ¿no sería absurdo que los derechos expresados sólo tácitamente en la Constitución tuvieran mayor protección que los consagrados expresamente? (7).

POSICION DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Después de un período de incertidumbre y sentencias contradictorias, la Corte Suprema de Justicia, con su decisión de 1970 y el Acuerdo con fuerza obligatoria para los Tribunales Penales de 1972, acoge la primera opción, poniendo fin al ejercicio del Amparo, a excepción del "habeas corpus". Esta situación se mantuvo hasta el 20 de octubre de 1983, en que la Corte, en Sala Político Administrativa aceptó el criterio contrario. La razón es que la frase del artículo 50 de la C.N.

"La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos", es interpretada por la Corte en el sentido de "mantener la integridad de los derechos humanos y de ponerlos a cubierto de cualquier acto que pudiera vulnerarlos"...

Al admitir la posibilidad real del ejercicio actual del recurso de amparo, no puede la Corte dejar de advertir que los tribunales de la República deben hacer un uso prudente y racional de la norma constitucional contenida en el artículo 49 de la C.N., tratando de suplir por medio de la analogía y demás instrumentos de interpretación de que los provee el sistema jurídico venezolano, la lamentable ausencia de una ley reglamentaria de la materia" (8)

ALGUNOS CASOS "AMPARADOS"

Parece ser que el caso "Rondalera" de 22-11-1982, brillantemente razonado por el Juez de Primera Instancia, Dr. Alirio Abreu Burelli, fue el valeroso precedente jurisprudencial que cambió el

rumbo de la primera postura, cerrada, de la Corte Suprema de Justicia. La Asociación Civil Rondalera, de carácter educativo fue "amparada", contra la oposición de un particular, que pretendía impedir el trabajo de un Colegio Privado en una zona de la Capital, por el Juez Superior Yolanda Poleo de Báez.

El 4-7-85, fue amparado el derecho de los indígenas piaroas a la pacífica posesión de sus tierras contra la intromisión de algunos hacendados, por el Juez de Primera Instancia del Estado Apure y Territorio Federal Amazonas. Casi todos los demás casos se refieren a relaciones laborales en los que la institución del amparo ha protegido a los más débiles. Por citar algunos casos, el derecho de inamovilidad de los trabajadores fue amparado el 25-4-84 por un Juez del Distrito Federal y Estado Miranda, y el 5-6-84 en el Estado Lara, en el caso de la Empresa Navisco. El "fuero sindical" recibió el amparo de jueces de Primera Instancia el 23-10-83, en el Estado Carabobo; el 10-12-84 en el Distrito Federal; el 13-3-85 en la Circunscripción territorial del Estado Bolívar contra una Empresa del Estado. Finalmente, el derecho "a la huelga" reconocido en el artículo 92 de la C.N. fue amparado el 26-4-85 por un Juez Especial nombrado por el Consejo de la Judicatura para el caso HEVENSA. (9).

PROYECTOS DE LEY DE AMPARO

En estos 25 años se han elaborado varios Proyectos de Ley de Amparo: El del Dr. Ramón Escovar Salom; el de la Comisión de la Procuraduría General y de la Fiscalía General de la República (Drs. Agudo Freites, Guacaipuro Martínez y A. Bustamante); el del Partido Social Cristiano COPEI (Tovar-Tarre); el de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (Dr. Gutiérrez Alfaro) y el "iniciativa popular" elaborado en la Cátedra de Derechos Humanos de la UCAB por el Dr. Hermann Escarrá. De todos ellos, únicamente han sido presentados a la Cámara de Diputados el del Partido Social Cristiano COPEI (el 28-03-85) y el "iniciativa popular", el 19-06-85.

La Exposición de Motivos del Proyecto COPEI, muy breve y concisa, afirma que en la situación actual,

"...se corre el riesgo de que se produzca una verdadera anarquía en la Jurisprudencia y aún que se relaje la naturaleza de la garantía de la acción de amparo si no se dicta una ley que, sin menoscabar las facultades interpretativas de los jueces, establezca claros criterios en cuanto a la competencia de los

Tribunales, los titulares de la acción, los mecanismos procesales de la misma, el efecto del mandato de amparo, y que deslinde definitivamente el amparo (garantía genérica de derechos) del "habeas corpus" (garantía individual de la libertad)".

En 18 artículos, encuadrados en tres capítulos, se establecen las normas que regulan estos contenidos.

El Proyecto de "iniciativa popular", que contó con el respaldo de más de 53.000 firmas, procedentes en su mayoría de trabajadores de los "Sindicatos libres", tiene una amplia Exposición de Motivos en la que, después de explicar la inspiración general del Proyecto, basado en la motivación profunda de la C.N. que es "amparar la dignidad de la persona humana", y en la Declaración de los Derechos del Hombre de la O.N.U. del 10-12-1948, que considera el "amparo como un derecho"; y después de comentar el sentido de sus 27 artículos agrupados en tres Títulos y cinco capítulos, concluye con una hermosa declaración:

"...se quiso desarrollar un Proyecto sobrio y sencillo, que facilitara el sentido popular que debe tener la acción de amparo en un Estado democrático; y, además, que recogiera las conquistas jurisprudenciales que en materia de amparo constitucional de los derechos del "débil jurídico" se han venido produciendo en el país; se quiso también homenajear a Venezuela en el año jubilar de su hermosa y democrática Constitución de 1961 y, finalmente, se quiso responder a un mandamiento del pueblo... En consecuencia, se quiso responder en el espíritu de este Proyecto de Ley a la preocupación del Padre Libertador Simón Bolívar cuando nos dijo: "Dadnos un Gobierno en que la Ley sea obedecida, el Magistrado respetado y el pueblo libre. Un Gobierno que impida la transgresión de la voluntad general y los mandamientos del pueblo" (10).

Nos parece improcedente, en este breve artículo, analizar problemas jurídicos más especializados. Los dos Proyectos de Ley ya presentados difieren en algunos puntos, pero creo que, en lo sustancial, están de acuerdo. Pero no puedo menos de apreciar en el Proyecto de "iniciativa popular" un mayor énfasis en la protección del "débil jurídico". Son las grandes mayorías marginadas de nuestro pueblo. ¿Serán realmente amparadas, si llega a promulgarse la Ley de Amparo? Todo depende de nuestros Jueces. Me consta que el Consejo de la Judicatura está empeñado en mejorar el Poder Judicial y que realiza grandes esfuer-

zos para conseguirlo. Pero, nuestros Jueces, ¿estarán a la altura de las circunstancias? Porque de ellos depende que la Ley de Amparo, cuando llegue a promulgarse, se quede en una "hermosa declaración ineficaz" o llegue a cumplirse efectivamente. La Ley debe ser cuidadosamente matizada: Porque es necesario evitar que se llegue a una "anarquía judicial" que colapse los Procedimientos Ordinarios y Especiales so pretexto de la Ley de Amparo. Es cierto que la "Seguridad Jurídica" es uno de los fines o valores del Derecho. Pero pensamos que el "amparo" será en muchos casos el único medio de defensa legal para ese 80 por ciento de la población venezolana que es nuestro pueblo. La Justicia, hermosamente expresada en la C.N. y en las Leyes, resulta para ellos "una lejana utopía", pues "ni saben, ni pueden defender sus derechos". Porque donde hay "graves diferencias económicas entre los estratos de la población, la 'igualdad ante la Ley' y la 'libertad' sirven para oprimir" (11). "Diferencias irritantes", las han llamado nuestros Obispos. Ojalá que a la pobre gente de nuestro pueblo, sufrido y callado, lleguen los beneficios de la ya próxima "Ley del Amparo".

NOTAS

- 1) MOLINA V., Luis Enrique. Aspectos legales del amparo en Venezuela. (Revista de la Facultad de Derecho, Universidad del Zulia, No. 62, 1984), pág. 32.
- 2) PECES BARBA, Gregorio. Derechos Fundamentales (Universidad Autónoma, Madrid, 1984).
- 3) BREWER CARIAS, Allan Randolf. El Derecho de Amparo y la acción de amparo. (Revista de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, No. 22).
- 4) TEILHARD DE CHARDIN, Pierre. El porvenir del hombre (Edit. Taurus, Madrid, 1964), pág. 191.
- 5) BREWER CARIAS, op. cit., pág. 95.
- 6) GROSS ESPIELL, Héctor. Los problemas actuales de los Derechos Humanos (Colegio de Abogados del Estado Lara, en las XI Jornadas J. M. Domínguez Escovar, Barquisimeto 1986), pág. 18.
- 7) GRISANTI AVELEDO, Hernando. Los problemas actuales de los Derechos Humanos, op. cit., pág. 273.
- 8) MOLINA V., Luis Enrique, op. cit., pág. 42
- 9) Vid. MOLINA, René. El Amparo a Rondalera. (Edic. Síntesis Jurídica, Caracas 1984) págs. 69-83.
- 10) Vid. ESCARRA MALAVE, Hermann. El amparo constitucional y la evolución jurisprudencial en materia laboral (Rev. Orientación, No. 2, Abril 1985, Caracas), pág. 12. También VARIOS, El recurso de amparo y la legislación laboral (Edic. Agua Mansa, Cuaderno No. 2, Caracas, Abril 1985).