TESIS
DP2002
C66

UNIVERSIDAD CATÓLICA "ANDRÉS BELLO"
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO PROCESAL

PROCEDIMIENTO DE AMPARO CONSTITUCIONAL CONTRA OMISIÓN O MORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Trabajo Especial de Grado, presentado como requisito parcial para optar al Grado de Especialista en Derecho Procesal

Autor: Abog. Marisela Cordero Aponte.
Asesor: M.S.c. Rafael Ortíz-Ortíz.

Barquisimeto, Septiembre de 2002.

UNIVERSIDAD CATÓLICA "ANDRÉS BELLO"
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO PROCESAL

APROBACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana Abogada **MARISELA CORDERO APONTE**, venezolana, mayor de edad, titular de la Cédula de Identidad N° 12.021.220, para optar al Grado de Especialista en Derecho Procesal, cuyo título es: **PROCEDIMIENTO DE AMPARO CONSTITUCIONAL CONTRA OMISIÓN O MORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**; Considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de Caracas, a los del mes de Septiembre de 2002.

M.S.c. Rafael Ortíz-Ortíz.

C.I. 6.206.353.

INDICE GENERAL

APROBACIÓN DEL ASESOR.....ii

RESUMEN.....viii

INTRODUCCIÓN.....1

CAPÍTULOS

I INTRODUCCIÓN AL PROCEDIMIENTO DE AMPARO CONSTITUCIONAL.....12

Antecedentes Históricos del Amparo Constitucional en Venezuela 12

Antecedentes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.....19

Conceptuación del Amparo Constitucional.....22

Características del Amparo Constitucional.....27

Extraordinariedad.....28

Urgencia.....29

Sumariedad y Brevedad.....30

Bilateralidad..... 32

Orden Público.....33

Universalidad.....34

Igualdad Procesal.....35

Gratuidad.....36

Escritura y Oralidad.....37

Informalidad.....39

Doble Instancia..... 40

Jurisdiccionalidad.....41
Requisitos para la Procedencia del Amparo Constitucional..42
Hecho lesivo.....43
Actual.....45
Reparable.....45
No Consentida.....46
Amenaza.....47
Casos en que procede el Amparo Constitucional.....50

II **CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE AMAPRO CONSTITUCIONAL CONTRA OMISIÓN O MORA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA**.....53

Conductas en que incurre la Administración Pública.....53
Silencio Administrativo.....54
Consagración Legal.....54
Definición del Silencio Administrativo.....55
Tipos de Silencio Administrativo..... 58
Silencio Administrativo Positivo y Negativo.....58
Efectos del Silencio Administrativo.....61
Omisiones Específicas..... 64
Negativa de Pronunciamiento.....64
Recurso por Abstención o Carencia..... 67
Disposición Legal del Recurso por Abstención o Carencia.....67
Definición del Recurso por Abstención o Carencia...67
Objeto del Recurso por Abstención o Carencia.....68
Requisitos del Recurso por Abstención o Carencia.....71

Procedimiento del Recurso por Abstención o Carencia.....73
Diferencias entre el Recurso por Abstención o Carencia y el Amparo Constitucional.....74
Por su Procedencia.....74
Por su Objeto 76
Por su Procedimiento.....76
Omisiones Genéricas.....80
Consagración Constitucional y Legal del Amparo contra Omisión o Mora de la Administración Pública.....82
Consagración Constitucional.....82
Consagración Legal.....84
Objeto del Amparo contra Omisión o Mora de la Administración Pública.....87
Casos en que procede el Amparo contra Omisión o Mora de la Administración Pública.....90
Durante el procedimiento constitutivo del acto.....92
Durante el procedimiento de revisión del acto en sede Administrativa.....94
Amparo contra Omisión o Mora conjuntamente con el Recurso por Abstención o Carencia.....95

III TRAMITES PROCEDIMENTALES DEL AMPARO POR OMISIÓN O MORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....99

Requisitos de procedencia para ejercer el Amparo por Omisión Mora de la Administración Pública.....99
La conducta de la Administración ha de ser absoluta.....105

La conducta lesiva de la Administración debe violar de manera directa e inmediata una disposición constitucional.....107
La omisión de la Administración, es la obligación genérica de pronunciarse y no la específica.....108
No debe existir ningún otro medio procesal para restablecer la situación jurídica infringida.....110
Procedimiento para ejercer el Amparo por Omisión o Mora de la Administración Pública.....110
Sujetos Procesales del Amparo Constitucional.....110
Legitimación Activa.....111
Legitimación Pasiva.....113
Competencia de los Órganos Jurisdiccionales en materia de Amparo Constitucional.....115
Competencia de los Tribunales de Primera Instancia.....118
Competencia de los Tribunales Superiores.....118
Competencia de la Sala Constitucional.....119
Amparo Conjunto.....121
Inicio.....123
Admisión.....125
Notificación.....126
Audiencia Constitucional.....128
Pruebas.....129
Decisión.....130
Apelación.....131

IV EFECTOS DE LA INTERPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE AMPARO POR OMISIÓN O MORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....133

El Amparo por Omisión o Mora de la Administración Pública el Derecho Comparado.....137
Colombia.....138
España.....142
México.....147

CONCLUSIONES.....153
RECOMENDACIONES.....158
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....159

UNIVERSIDAD CATÓLICA "ANDRÉS BELLO"
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO PROCESAL

PROCEDIMIENTO DE AMPARO CONSTITUCIONAL CONTRA OMISIÓN O MORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Autor: Abog. Marisela Cordero Aponte
Asesor: M.S.c. Rafael Ortíz-Ortíz
Año: Septiembre de 2002

RESUMEN

Esta investigación versa sobre el procedimiento de amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, a fin de demostrar su procedencia, para evitar la violación del derecho constitucional de petición, de oportuna y adecuada respuesta, causada al administrado o particular por la inactividad de la Administración, por cuanto esta puede incurrir en cuatro (4) tipos de conductas omisivas, las cuales son: silencio administrativo, omisión específica, negativa de pronunciamiento y omisión genérica, teniendo cada una de ellas un contenido y un procedimiento distinto. Este trabajo es de estudio monográfico a un nivel descriptivo. La técnica utilizada en esta investigación, es la de análisis de contenido. El proceso de recolección de la información, se hizo tomando en cuenta las preguntas de la investigación, aspectos centrales de la demostración, para el logro de los objetivos. Con esta investigación se colaborará con el estudio del amparo constitucional y se puede mejorar la situación que actualmente se observa, en cuanto al querer utilizar el amparo de manera indebida ante cualquier omisión de respuesta de la Administración Pública, por lo tanto sirve para orientar, en lo sucesivo, a los administrados, abogados y funcionarios del ejercicio de la profesión, debido a que el tema en estudio es de interés general, por ser de rango constitucional. El resultado de este estudio determina cuales son los requisitos necesarios establecidos por las leyes, la doctrina y la jurisprudencia, para la admisión y procedencia de este amparo, a los fines de cumplir con su intención y propósito de evitar la violación de derechos constitucionales.

Descriptores: Amparo Constitucional, Administrado, Derecho de Petición, Omisión de Respuesta, Administración Pública, Violación de Derechos, Procedimiento de Amparo.

INTRODUCCIÓN

En casi todas de las actividades del ser humano quiérase o no, está presente el reflejo de la Administración Pública, en tanto que a través de ésta, el Estado entra en contacto con los ciudadanos, con la sociedad, prestándoles servicios o asistencia, regulando sus actuaciones, sancionando sus conductas ilegales, debido a que su fin es el interés público, colectivo, en beneficio para toda la comunidad.

Por ser la Administración Pública un instrumento para la ejecución de las políticas del Estado, tiene que actuar conforme al principio de la legalidad, es decir su actuación tiene que estar sujeta a las normas y reglas preestablecidas, siendo la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, una de ellas, la cual regula la actividad de la Administración Nacional, Estadal y Municipal.

Pero, aun cuando el sistema jurídico condiciona y regula la actividad de la administración, a los fines de brindarles a los particulares o administrados una garantía, contra las posibles arbitrariedades que ésta puede cometer, sobre las peticiones que estos dirigen, ante cualquier organismo, entidad o

autoridad administrativa, como lo permite el Artículo 2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sin embargo, la Administración frecuentemente incumple con la obligación de dar oportuna respuesta, la cual esta contemplada en el Artículo 2 ejusdem, al establecer lo siguiente: "...Estos deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan o bien declarar, en su caso, los motivos que tuvieran para no hacerlo".

En consecuencia, cuando la Administración incurre en omisión o retardo, además de generar sanciones disciplinarias para los funcionarios responsables en tramitar los asuntos cuyo conocimiento les corresponda, ocasiona también una lesión a una garantía constitucional del administrado, contemplada en el Artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que regula el derecho de petición, de oportuna y adecuada respuesta, debido, a que a causa de esta ausencia de respuesta, el ciudadano sufre una lesión a un derecho constitucional garantizado, en forma presente y directa.

Igualmente esta inactividad de la Administración coloca en un estado de indefensión al administrado o particular y pudiera causar daños patrimoniales a éstos y dejarlos inerme ante la arbitrariedad administrativa, encerrada en la ausencia de respuesta, lo cual le causaría mayores perjuicios.

Ante esta ausencia de pronunciamiento, la legislación le ha otorgado al administrado o particular perjudicado, una serie de medios o vías procésales que permiten el restablecimiento o la reparación de las situaciones infringidas por estas conductas de la Administración.

Sin embargo, generalmente se observa, que el administrado a fin de obtener una respuesta inmediata de la Administración, no toma en cuenta esas vías o medios existentes y lo primero que generalmente intenta, es el procedimiento de amparo constitucional, el cual la mayoría de las veces le es declarado improcedente, debido a que el administrado lo interpone sin saber claramente cuales son los requisitos o supuestos procedimentales y sin analizar el caso concreto en que se encuentra, debido a que la Administración Pública puede incurrir en cuatro (4) tipos de conductas omisivas, las cuales son: silencio administrativo, omisión específica, negativa de pronunciamiento y omisión genérica, teniendo cada una de ellas un contenido y una tramitación diferente.

La primera conducta omisiva de la Administración Pública es el silencio administrativo, normado en el Artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual establece: "En caso de que un órgano de la Administración Pública no resolviere un asunto o recurso dentro de los

correspondientes lapsos, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario". Es decir, que este silencio no es más, que una abstención de pronunciamiento, pero que se traduce en un beneficio para los administrados al permitirle el acceso al recurso administrativo subsiguiente que le corresponda, aun en ausencia de un acto administrativo expreso.

La segunda conducta, es la de omisión específica, que se da en los casos de omisión de respuesta cuya obligación deriva de un supuesto expresamente establecido por la norma, es decir, de una obligación específica que le haya sido impuesta por la ley a la Administración. La tercera conducta, es la negativa de pronunciamiento, la cual se da ante la negativa expresa de la Administración, pero esto no justifica su omisión a cumplir un deber específico. Ante estas dos conductas omisivas procede es el recurso por Abstención o Carencia, contemplado en el Artículo 42, ordinal 23, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La Cuarta conducta de la Administración, es la omisión genérica, la cual se presenta por una omisión de respuesta ante una petición genérica del administrado de conformidad con el Artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es decir, ha de ocurrir la omisión ante

una obligación genérica de pronunciarse, y es, ante esta situación que procede el procedimiento de amparo consagrado en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que otorga protección constitucional contra las omisiones, estableciéndolo así, tanto el Artículo 2 que determina en forma genérica el objeto del amparo, como el Artículo 5, que concretamente, alude al que se ejerce contra la omisión de la Administración.

Todo lo planteado hace necesario explicar al administrado o particular, que ante esa inactividad de la Administración Pública, el ordenamiento jurídico ha establecido unos mecanismos o vías a fin de que éste reciba respuesta, pero antes de ejercer estas vías hay que determinar ante que tipo de conducta omisiva de la administración se encuentra, si es silencio administrativo, omisión especifica, negativa de pronunciamiento, u omisión genérica, pues de lo contrario se le estaría dando un uso indebido a esos mecanismos de defensa.

En vista de lo antes expuesto, se hace necesario responder la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los requisitos que el administrado o particular perjudicado debe cumplir, para interponer el procedimiento de amparo constitucional, cuando se lesionan los derechos constitucionales,

causados por la ausencia de respuesta de la Administración Pública, ante las peticiones que estos le presentan?.

Como consecuencia de lo anterior, se derivan las siguientes preguntas: ¿En qué consiste el procedimiento de amparo constitucional?, ¿Cuáles son las conductas omisivas en que incurre la Administración Pública?, ¿Qué procedimientos puede intentar el administrado o particular ante las diferentes conductas omisivas en que incurre la Administración Pública?, ¿Cuáles son los tramites procedimentales para la interposición del amparo contra la omisión o mora de la Administración Pública?, ¿Cuáles son los efectos que obtiene el administrado o particular ante la interposición del procedimiento de amparo constitucional contra la omisión o mora de la Administración Pública?.

El objetivo general de esta investigación es determinar los requisitos que el administrado o particular perjudicado debe cumplir, para interponer el procedimiento de amparo constitucional, cuando se lesionan los derechos constitucionales de petición, de oportuna y adecuada respuesta, causados por la inactividad de la Administración Pública.

Los objetivos específicos de esta investigación son: conocer el procedimiento de amparo constitucional, definir las conductas omisivas en que incurre la Administración Pública, identificar los procedimientos que puede interponer el administrado o particular ante las diferentes conductas omisivas en que incurre la Administración Pública, indicar los tramites procedimentales para la interposición del amparo contra la omisión o mora de la Administración Pública, y especificar los efectos del procedimiento de amparo contra la omisión o mora de la Administración Pública.

Con esta investigación, que comprende una revisión exhaustiva de la doctrina nacional y de la jurisprudencia de Instancia y de la antes Corte Suprema de Justicia, ahora Tribunal Supremo de Justicia, se pretende determinar los requisitos para la interposición del procedimiento de amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, a los fines de cumplir con su intención y propósito, que es evitar la violación de los derechos constitucionales de petición, de oportuna y adecuada respuesta. Además esta investigación se complementa a través de la revisión comparada de esta institución con tres (3) países, como lo son Colombia, España y México.

Igualmente con esta investigación, se colaborará con el estudio del amparo constitucional y se puede mejorar la situación que actualmente se

observa, en cuanto al querer utilizar el amparo de manera indebida ante cualquier omisión de respuesta de la Administración Pública, no tomando en cuenta que se deben de cumplir con una serie de requisitos para no darle un uso inadecuado a esta institución, que utilizado bien es la vía mas rápida para llegar a la justicia, en este caso para restablecer la situación jurídica infringida.

La temática en estudio, constituye un tema de interés general, por ser el procedimiento de amparo contra la omisión de la Administración Pública, de rango constitucional, debido a que se le ha otorgado a los administrados o particulares el amparo contra la omisión de la administración, sin hacer exclusión alguna de determinadas materias de su competencia, porque como se sabe, la Administración Pública siempre esta vinculada al orden público e interés social.

Por lo tanto el resultado de este estudio puede servir de referencia para los administrados y particulares que, ante la lesión que le causa la inactividad de la Administración Pública, pueden interponer el procedimiento de amparo, a fin de restablecer la situación jurídica infringida, así como también para orientar, en lo sucesivo, a los abogados y funcionarios del ejercicio de la

profesión, sobre los requisitos necesarios para interponer este procedimiento de amparo, establecidos por las leyes, la doctrina, y la jurisprudencia.

La presente investigación se ubica en una investigación teórica que ofrece la ventaja de precisar elementos empíricos del tema, a través de una investigación en los textos legales, jurisprudenciales y doctrinales, analizados con sentido crítico y temático, esto es, a través de los variados aspectos que las decisiones de los Tribunales pueden tratar y a las consideraciones que hagan la doctrina y las diferentes leyes involucradas. Lo anterior configura una investigación analítica y de desarrollo conceptual, con apoyo de una amplia revisión bibliográfica. En tal sentido y de acuerdo a los objetivos establecidos, el trabajo es de estudio monográfico a un nivel descriptivo.

La técnica que se utilizó en esta investigación fue la de análisis de contenido, análisis comparativo y construcción de sistemas de categorías, clasificación de casos, inducción y síntesis. Ello facilita el análisis deductivo-inductivo para lograr los objetivos planteados.

El proceso de recolección de la información, se hizo tomando en cuenta las preguntas de la investigación, aspectos centrales de la demostración, para el logro de los objetivos, a través de la lectura evaluativa,

del resumen lógico y fichas de trabajo. Los datos fueron clasificados en conjuntos parciales y subordinados, de acuerdo con la relación lógica que exista entre ellos.

El análisis de la información es lógico y por ende la inducción y la deducción se dan de manera simultanea y combinada. Por otro lado, el análisis jurídico, la interpretación de la información es combinada, tanto en forma subjetiva como objetiva, por cuanto además de querer descubrir la voluntad del legislador manifestada en la ley, también se pretendió declarar el sentido de la norma jurídica, utilizando lo que la misma norma dice, demostrándose de esta forma la coordinación y complementación que existe entre la interpretación subjetiva y la objetiva.

Del análisis progresivo de la información estudiada surgieron las conclusiones y recomendaciones, las cuales fueron evaluadas y perfeccionadas a través de un proceso de síntesis, lo cual se entenderá como la recomposición de las partes o elementos de un todo que el análisis había separado, para integrarlas en una unidad coherente y con sentido pleno, que llevó a las conclusiones finales, racionalmente fundamentadas.

Esta investigación consta de cuatro (4) capítulos, estructurados de la siguiente forma:

En el primer capítulo se establecen los antecedentes históricos, la conceptuación, las características, los requisitos y los casos de procedencia del amparo constitucional.

En el segundo capítulo se explican las cuatro (4) conductas omisivas en que incurre la Administración Pública, las cuales son: silencio administrativo, negativa de pronunciamiento, omisiones específicas y omisiones genéricas.

En el tercer capítulo se indican los requisitos y el procedimiento para interponer el amparo contra omisión o mora de la Administración Pública.

El cuarto capítulo incluye los efectos del procedimiento de amparo contra omisión o mora de la Administración Pública y su consagración en el Derecho Comparado.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN AL PROCEDIMIENTO DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Antecedentes Históricos del Amparo Constitucional en Venezuela

Desde la primera Constitución de 1811, se consagraron mecanismos que buscaban consolidar e imponer un estado de derecho para proteger la supremacía constitucional, fundamentándose ese texto constitucional en los principios establecidos en las declaraciones de Derechos de Virginia en 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789, antecedentes estos del amparo como medio de protección de los derechos del hombre. Igualmente las constituciones de los años 1830,1864,1874,1881 1891 y 1893 contemplaban mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, los cuales no eran considerados como mecanismos eficaces para evitar las violaciones de los derechos fundamentales.

Posteriormente, no es sino la Constitución de 1947, la que vino a consagrar el amparo de la "libertad personal o habeas curpus", palabras

latinas que significan según **Cabanellas de Torres, Guillermo (1979, 141)** "traigas tu cuerpo" o "que tengas tu cuerpo", lo cual solamente permitía el control a la violación de la libertad personal y no a las otras violaciones de derechos fundamentales de la cual podía ser victima el hombre, por cuanto el habeas hábeas se limita a proteger solo la libertad y seguridad personal.

Seguidamente en la Constitución de 1953, la cual surgió en un sistema de fuerza imperante, no se estableció ninguna innovación en materia de amparo constitucional, sino que se mantuvo el mismo campo conceptual que en materia de amparo consagraba la Constitución de 1947.

No es sino la Declaración Universal de los Derechos Humanos, dictada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 10 de Diciembre de 1948 la que constituye la fuente orientadora del Artículo 49 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, al establecer el Artículo 8 de la referida declaración, citado por **Montoya, Cesar A., (1997, 2),** lo siguiente:

> Toda persona tiene el derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

Lares Martínez, Eloy (1996, 822), agrega otro antecedente al amparo, al indicar lo siguiente:

> Puede también señalarse como antecedente de la institución indicada el juicio de amparo, contemplado desde el siglo pasado en el derecho mexicano: la Constitución de México, del 5 de febrero de 1.917, actualmente en vigor, dispone: "Los tribunales la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los poderes legislativos y ejecutivos, ya sea de la federación, ya de los Estados"

Luego se llega a la Constitución de 1961, la cual consagró el amparo constitucional en el Artículo 49, dentro de los llamados Derechos o disposiciones generales que engloban los Artículos 43 al 50. El contenido del Artículo 49, es el siguiente:

> **Artículo 49:** Los Tribunales ampararán 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.

Este Artículo fue producto de las discusiones que hicieren la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución, consagradas las mismas en las

Actas Números 5, 16, 17, 50, 149, 150 y 241 de la referida Comisión. A continuación se exponen el contenido de cada una de esas actas, citadas por **Rondon de Sansó, Hidegard (1988, 28).**

El acta N° 5 referente a la sesión de fecha 05 de Marzo de 1959, establece la lista de puntos presentados por el diputado Godofredo González, sobre los cuales debería versar la reforma de la Constitución de 1947, siendo uno de ellos citados por **Rondon de Sansó, Hildegard (1988, 28):**

> En materia de derechos, deberes y garantías, propone se estudie la posibilidad de adoptar la institución del juicio de amparo por considerarlo mas amplio que el *habeas corpus*, que se introduzca el derecho a la vivienda familiar y se aclare el derecho de transitar, en el sentido de prohibir que se establezcan trabas para el ingreso de los venezolanos al país.

El acta N° 16 correspondiente a la sesión de fecha 28 de Abril de 1959, establece según **Rondón de Sansó, Hildegard (1988, 28)** lo siguiente:

> Los Tribunales que determine la ley, ampararan a cualquier habitante de la república en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, contra cualquier amenaza o infracción por parte de cualquier órgano del Poder Ejecutivo, ya sea Nacional, Estadal o municipal. La Ley establece las condiciones, formas y términos en que deba ser propuesto el amparo.

Esta misma acta además de contener la redacción que se proponía para consagrar el amparo en la Constitución de 1961, establecía también una disposición transitoria para regular el régimen del mismo, siendo esta disposición transitoria la siguiente:

> Hasta tanto se dicte la ley sobre juicio de amparo a que se refiere el artículo... de esta Constitución, son competentes para conocer el juicio de amparo, los Tribunales o Cortes Superiores en lo Civil y en cuya jurisdicción se ejecute o trate de ejecutarse el acto reclamado, a solicitud de la parte a quien perjudica el acto, o de su representante, de algún pariente o de persona extraña y de seguir, en cuanto sea aplicable, el procedimiento pautado para los interdictos posesorios por el Código de Procedimiento Civil. De la decisión dictada por los Tribunales o Cortes Superiores se oirá apelación por ante la Corte Federal.

El acta N° 17 que consagra la sesión de fecha 30 de Abril de 1959, en la cual se plantea la posibilidad de ir ampliando el juicio de amparo, estableciendo dicha sesión como contenido para el artículo referente al amparo lo siguiente:

> Los Tribunales ampararan a cualquier habitante de la República en el goce y ejercicio de la libertad personal y demás derechos que la Ley determina contra cualquier amenaza o infracción por parte de cualquier órgano del Poder Ejecutivo, ya sea nacional, estadal o municipal.

El acta N° 50 que resume la sesión de fecha 11 de Agosto de 1959, propone como contenido para el artículo del amparo lo siguiente:

> Los Tribunales que determine la Ley ampararan a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, contra cualquier amenaza o infracción por parte de cualquier amenaza o infracción por parte de cualquier órgano del Poder Ejecutivo, ya sea nacional, estadal o municipal". La ley establece las condiciones, formas y términos en que debe ser propuesto el juicio de amparo

En el acta N° 149 que contiene la sesión de fecha 06 de Abril de 1960, se establecen diversas opiniones que varios Senadores y Diputados propusieron en torno al amparo, resumiéndolas **Rondón de Sansó, Hildegard (1988, 29)** así:

> El Senador Leoni propone que el amparo se limite al *habeas corpus,* el Diputado Barrios expresa que el juicio de amparo debe establecerse como una posibilidad. El Senador Pérez Guevara expresa que el artículo como está redactado es suficientemente amplio como para comprender cualquier sistema y recuerda que en Venezuela existe el amparo en materia de interdictos. El Diputado Tovar propone que se regule el *habeas corpus* y se prevea que el legislador podrá dictar una ley de amparo. El Senador Pérez Guevara sugiere suprimir la frase: "La ley establecerá las condiciones, formas y términos en que debe ser propuesto el juicio de amparo.

El acta N° 241 que consagra la sesión de fecha 07 de Abril de 1960, según Rondón de Sanso, Hildegard deja constancia de lo siguiente:

> el Senador Pérez Guevara propuso redactar el artículo referente al amparo en la siguiente forma: "Los Tribunales ampararán 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 Senador Leoni apoyó la proposición de Pérez Guevara y propuso que el *habeas corpus* se estableciera como disposición transitoria. La proposición del Senador Pérez Guevara resultó aprobada, por lo cual el artículo quedó con la redacción que el mismo sugiriera.

Finalmente el Acta N° 241 que contempla la sesión de fecha 14 de Noviembre de 1960, donde se planteo la proposición que resulto aprobada, la cual fue establecida por el Diputado Caldera, quien propuso agregarle un aparte al redactado así: "El procedimiento será breve y sumario, el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida". Igualmente la expresión de "breve y sumario" fue sugerida por el Diputado Tovar. Por otra parte en esta sesión el Diputado Jesús María Casal, propuso el pase a la Comisión a fin de que se establecieran unas normas generales sobre el procedimiento a seguir en el caso de recurso de amparo y del recurso de *habeas corpus.*

Actualmente, el amparo esta consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en el Título III "De los Deberes, Derechos Humanos y Garantías", Capítulo I "Disposiciones Generales", Artículo 27, el cual establece:

> **Artículo 27:** Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.
> El procedimiento de la acción de amparo constitucional será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad, y la autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que mas se asemeje a ella. Todo tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto.
> La acción de amparo a la libertad o seguridad podrá ser interpuesta por cualquier persona, y el detenido o detenida será puesto bajo la custodia del tribunal de manera inmediata, sin dilación alguna.
> El ejercicio de este derecho no puede ser afectado, en modo alguno, por la declaración del estado de excepción o de la restricción de garantías constitucionales".

Antecedentes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales

Ahora bien, una vez que se tuvo consagrado el amparo en la Constitución de 1961 en el Artículo 49 como un principio general, se hizo necesario desarrollarlo y reglamentarlo, para lo cual fueron elaborados

diversos proyectos de Ley de Amparo Constitucional, siendo varios de ellos los siguientes:

1. El proyecto que presentó Ramón Escovar Salom en su obra sobre la materia;
2. El proyecto de Ley Orgánica sobre el Amparo elaborado por una Comisión de la Fiscalía y la Procuraduría General de la República, integrada por Esteban Agudo Freytes, Guaicaipuro Martínez y Alberto Bustamante.
3. El proyecto de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales elaborado por Tito Gutiérrez Alfaro.
4. El proyecto presentado por el partido Socialcristiano Copei de "Ley de Acción de Amparo de los Derechos Fundamentales presentado por la Cámara de Diputados del 28 de Marzo de 1985, por Gustavo Tarre Briceño, Haydee Castillo de López, Luis Enrique Oberto, Orlando Tovar, Henry Bencid y Armando Rodríguez Cirimele.
5. El Proyecto de iniciativa popular denominado Ley de Amparo de los Derechos Constitucionales y Derechos Inherentes a la persona humana, presentado en base a lo dispuesto en el Artículo 165 de la Constitución, entre otros por Hernán Escarra Malave (respaldado por cincuenta y tres mil ciento treinta y siete firmas). Este proyecto tomó en

cuneta el elaborado durante le curso 1984-1985 de la cátedra de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello, cuyos responsables fueron los alumnos Carlos Maldonado y María de Jesús Gómez.

6. Como último proyecto de Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, fue el preparado por la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados (1986), la cual estuvo presidida por el Diputado David Morales Bello.

No es sino después de veintisiete (27) años, que el 18 de Septiembre de 1987 se sancionó la vigente Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 33.891, de fecha 22 de Enero de 1988. Esta ley sufrió una reforma en su Artículo 8, siendo publicada la misma en la Gaceta Oficial N° 34.060, del 27 de Septiembre de 1988, incluyéndose en esta reforma las acciones de amparo constitucional en contra del Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales del país.

Actualmente es necesario reformar esta ley, a los fines de lograr el desarrollo y la aplicación de los principios establecidos con las modificaciones

constitucionales que se han realizado en materia de amparo, para así poder lograr unificación de criterios, mayor seguridad jurídica y efectividad en la aplicación de esta institución.

Conceptuación del Amparo Constitucional

Para comenzar la presente investigación, se hace necesario establecer la conceptualización del amparo constitucional, por cuanto ni la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela ni la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales definen claramente el amparo constitucional aunado a lo mucho que se ha discutido sobre su definición, considerando a esta institución como una acción, un recurso, un proceso, un procedimiento o un juicio, por lo que a continuación se indican algunos conceptos, siendo algunas de estos, el de **Linares Benzo, Gustavo (1999, 303),** que al referirse al amparo como acción, señala:

> La ausencia de un acto previo a revisar es el obstáculo fundamental con que se encuentra la teoría amparo-recurso, y conduce inexorablemente a categorizarlo como una acción, precisamente porque esta no presupone un acto a examinar y es procesalmente autónoma, al dar inicio al procedimiento. Por otro lado, la pretensión de amparo se traduce en la petición de una verdadera sentencia de condena, y no en una solicitud de nulidad. tal pretensión debe llevarse a estrados mediante una acción y no mediante un recurso.

Dentro de las definiciones que se le han dado al amparo como acción, encontramos la **Rondón de Sansó, Hildegard (1994, 30),** que señala:

> ... se trata de un medio de defensa jurisdiccional, de una acción para la protección de los derechos, garantías facultades y competencias constitucionales y de una acción de restablecimiento inmediato. Aún cuando la acción pueda ser ejercida bajo distintas modalidades, sus características no pueden cambiar, sino que cualquiera que sea la forma de su ejercicio, su naturaleza y objetivo serán siempre los mismos...

Igualmente la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales en su Artículo 1°, consagra al amparo como una acción, destinada a restablecer el derecho lesionado. Seguidamente los Artículos subsiguientes de la ley al referirse al amparo, expresamente indican la "*acción de amparo*".

En contraposición al amparo como acción, se encuentran a quienes lo consideran como un recurso, siendo uno de ellos **Brewer-Carías, Allan R.** citado por **Rondón de Sansó, Hildegard, (1988, 63),** que al respecto, comenta:

> El amparo puede, para el autor que se expone, materializarse en un recurso, esto es, en un medio de revisión de decisiones administrativas o judiciales, o puede configurarse como un proceso o una acción autónoma de amparo, que no consiste en la

> revisión de un determinado acto jurídico. Pero además se configura como un deber de los Tribunales de amparar a quienes lo soliciten, por lo cual no queda reducido a una simple acción sino a una vía general de protección a pesar de la cual la ley ha regulado fundamentalmente "la acción de amparo" que procede solo si el interesado no ha optado ha ocurrir a otros medios judiciales legalmente previstos (artículo 6, ordinal quinto) o cuando frente a actos administrativos o falta de actuación de la Administración las vías contempladas formalmente en las leyes no constituyan un medio breve, sumario y efectivo, como lo exige la protección constitucional (artículo 5).

Al respecto **Rondón de Sansó, Hildegard, (1994, 36),** comenta:

> El amparo puede materializarse en un recurso, esto es, en un medio de revisión de decisiones administrativas o judiciales, o puede configurarse como un proceso o una acción autónoma de amparo, que no consiste en la revisión de un determinado acto jurídico. Pero además la configura como un deber de los Tribunales de amparar a quienes lo soliciten, por lo cual no queda reducido a una simple acción sino a una vía general de protección a pesar de la cual la ley ha regulado fundamentalmente la acción de amparo que procede solo si el interesado no ha optado ha ocurrir a otros medios judiciales legalmente previstos (artículo 6, ordinal quinto) o cuando frente a actos administrativos o falta de actuación de la Administración las vías contempladas formalmente en las leyes no constituyan un medio breve, sumario y efectivo, como lo exige la protección constitucional (articulo 5).

La ausencia de un acto previo a revisar es el obstáculo fundamental con que se encuentra la posición del amparo como recurso. Además el amparo no puede ser conceptualizado como un recurso, porque no se exige el agotamiento de las vías ordinarias, a diferencia de otras legislaciones como

la de Alemania y España que si es necesario el agotamiento de las acciones ordinarias para acudir a la vía de amparo.

A diferencia de las diversas definiciones que se le han dado al amparo como una acción o un recurso, **Fajardo, Angel (1997, 425)** afirma que el amparo es un derecho de garantía, al comentar: "el amparo, sostienen algunos tratadistas, que no es un derecho sino una garantía de protección de los derechos, si es un derecho -**es un derecho de garantía**-...".

En este mismo orden y dirección, se encuentra **Castillo y Castro** citados por **Chavero Gazdik, Rafael (2001, 31),** que señalan:

> el amparo es una garantía procesal de protección de derechos, la cual ha sido desarrolladas por la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales bajo distintas modalidades. No obstante, tal garantía no agota su existencia en esta ley, por cuanto el legislador puede establecer otros mecanismos procésales de amparo distintos a los establecidos en dicho instrumento.

En contraposición a que el amparo no es un recurso, ni una acción, ni un proceso, ni una garantía se encuentra a quienes lo consideran como un procedimiento, siendo uno ser ellos **Ortíz-Ortíz, Rafael (1996, 238)** quien establece lo siguiente:

> ... se trata de un ´**procedimiento**´ con sus fases y tramitaciones propias, principios y fundamentos especiales, etc. Y también constituye un juicio, pues en todo acto en el cual exista una apreciación del juez sea probatoria o no, donde exista al menos una iniciativa de parte, salvo que la ley lo autorice a actuar de oficio, en ese momento hay **juicio;** la otra acepción de juicio esta en la confrontación de los intereses y en el cual el juez actúa como tercero imparcial, y ciertamente allí se produce un **juicio** en el acto de la declaración del derecho, y al mismo tiempo, el rechazo de la pretensión de la contraparte.

Resulta oportuno señalar lo que sobre la naturaleza jurídica del amparo constitucional, ha establecido el Tribunal Supremo de Justicia, en la **Sentencia de la Sala Constitucional, de fecha 24-01-01,** que indica:

> El amparo constitucional es la garantía o medio a través del cual se protegen los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a las personas. Esta acción está destinada a restablecer a través de un procedimiento breve los derechos lesionados o amenazados de violación, siendo un instrumento para garantizar el pacífico disfrute de los derechos y garantías inherentes a la persona, operando la misma según su carácter de extraordinario, sólo cuando se dan las condiciones previamente expuestas y aceptadas como necesarias de la institución de amparo de conformidad con la ley que rige la materia. En este sentido, la solicitud de amparo constitucional debe ajustarse a los requerimientos establecidos en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, normativa que en su Título II, establece cuando no será admitida la misma, y dentro de las causales establecidas al efecto, resulta pertinente citar para el caso de autos, específicamente el numeral 5 del aludido artículo que consagra lo siguiente: Cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes. Esta disposición ha sido interpretada por la Sala, en sentencia Nº 939 de fecha 9 de agosto de 2000, caso: Stefan Mar, en la cual sostuvo que la parte actora puede optar

> entre el ejercicio de la acción de amparo y la vía de impugnación ordinaria ... no obstante, para ello debe poner en evidencia las razones por las cuales decidió hacer uso de esta vía -amparo- ya que de lo contrario se estarían atribuyendo a este medio procesal los mismos propósitos que el recurso de apelación, lo cual no ha sido en ningún momento la intención del legislador.

En conclusión, se puede definir el amparo como un procedimiento judicial especial que toda persona tiene derecho a intentar cuando un acto, hecho u omisión del Poder Público o de un particular viole los derechos o garantías constitucionales, a fin de que se le restablezca inmediatamente de la situación jurídica infringida.

Características del Amparo Constitucional

Ante las variadas definiciones que se le han dado al amparo, es importante conocer las características de esta institución, es decir aquellos elementos que tienden a diferenciar al amparo de otras instituciones jurídicas, por ser un procedimiento especial diseñado por el legislador con fines y tramites especiales, como lo es, que sea un procedimiento oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad, a fin de que el Juez restablezca inmediatamente la situación jurídica infringida. Con referencia a lo antes expuesto, la **Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de**

Justicia, de fecha **02-02-2000,** con ponencia del **Magistrado Jesús Eduardo Cabrera,** comenta:

> Por mandato del artículo 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el procedimiento de la acción de amparo Constitucional será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidades. Son las características de oralidad y ausencia de formalidades que rigen estos procedimientos las que permiten que la autoridad judicial restablezca inmediatamente, a la mayor brevedad, la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella.

A continuación indicaremos las características o principios del amparo constitucional, las cuales son las siguientes:

Extraordinariedad

Sobre el carácter extraordinario del amparo constitucional, la Sentencia de la **Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia,** de fecha **27-07-2000,** señala:

> La acción de amparo tiene un carácter extraordinario, esto es, sólo procede cuando a través de la vía procesal ad hoc, resulte imposible el restablecimiento inmediato de la situación existente con anterioridad a las actuaciones, omisiones o vías de hecho que vulneren o amenacen de violación un derecho de rango constitucional

Rondón de Sansó, Hildegard, (1988, 117) al referirse al carácter extraordinario del amparo, señala:

> Extraordinario es aquello que rompe la normalidad, que cambia los presupuestos establecidos y es por ello en su esencia, imprevisto y, como tal, exige un tratamiento especial, porque las soluciones que están dadas para los hechos usuales no son idóneas para afrontar lo que necesariamente ha de ser un efecto especial porque deriva de una causa de la misma índole.

Se observa claramente, que el amparo constitucional solo procede cuando no existan, se hubieren agotado o sean inoperantes otras vías procésales, es decir que no exista otro medio procesal ordinario, idóneo y adecuado para restablecer inmediatamente la situación constitucional infringida.

Urgencia

Es de carácter esencial en el procedimiento de amparo constitucional, la rapidez y urgencia del debate procesal, por cuanto la violación constitucional no puede esperar el transcurso de proceso, en cuyo caso el Juez Constitucional aprecia que existe una necesidad de restablecimiento inmediato o urgente de la situación denunciada. En caso de incumplimiento

de los jueces de los lapsos establecidos por la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales para conocer y decidir de los procedimientos de amparos, la propia ley consagra como falta grave e incumplimiento de estos.

En efecto, el carácter extraordinario del amparo, además de hacer referencia a la inoperancia o insuficiencia y la no posibilidad de restablecer la situación jurídica infringida, se conecta con la característica de la urgencia, pues el amparo procede, aún en los casos de que existiendo vías judiciales ordinarias para restablecer la situación jurídica infringida, éstas no sean idóneas, adecuadas o eficaces para restablecer dicha situación de manera inmediata.

Sumariedad y Brevedad

La Sumariedad y Brevedad procesal es una característica esencial en el procedimiento de amparo constitucional, consagrada en el Artículo 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al disponer: "...El procedimiento de la acción de amparo constitucional será, oral, público, breve, gratuitito y no sujeto a formalidad...".

De este Artículo se derivan un conjunto de reglas procésales breves y sumarias, a fin de que el procedimiento sea de corta duración y de rápida tramitación, que sea sencillo, abreviado, con prescindencia de formalidades complejas o de incidencias que lo retrasen, con el propósito de que sea dictada la decisión en tiempo limitado. De esta manera busca el legislador dirimir de manera urgente los conflictos sobre derechos y garantías fundamentales.

Rondón de Sansó, Hildegard (1988, 83), sobre esta característica plantea:

> La sumariedad del procedimiento alude a su carácter lineal, breve y efectivo, de lo cual deriva lo siguiente: el amparo no requiere de una extensa sustanciación; incluso la misma, como fase del proceso, quedará excluida en los casos en los cuales el solicitante aporte inicialmente todos los elementos de juicio demostrativos de la procedencia de su pretensión. Del mismo carácter que se analiza deriva la negación de un doble efecto en la apelación, por cuanto la eficacia suspensiva del recurso retardaría el restablecimiento de la situación infringida.

Igualmente en este procedimiento de amparo constitucional no hay incidencias, ni reacusación, ni lapsos probatorios, solo en el caso que el juez considere procedente ordenar la evacuación de una prueba, que no

constituya perjuicio irreparable para el actor, todo ello a fin de proteger el carácter sumario de este procedimiento.

Bilateralidad

Desde el 21 de Mayo de 1996 la Sala Plena de la entonces Corte Suprema de Justicia declaro inconstitucional el Artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por lo siguiente: "...es evidente que estamos ante una grosera y flagrante indefinición, ya que el nombrado artículo 22, choca abierta y directamente con la ultima parte del artículo 68 de la Constitución, el cual establece que "la defensa es un derecho inviolable en todo estado y grado del proceso... ".

En consecuencia de allí el carácter bilateral del procedimiento de amparo, que consiste en que no puede ser decidido ningún amparo *inaudita alteram parte,* es decir, sin la presencia de la presunta parte agraviada, lo cual constituye una violación al derecho a la defensa y al debido proceso, así lo confirma **Linares Benzo (1987, 89)** al comentar:

> La garantía del derecho a la defensa exige que se le permita a la parte contra la que se intenta una determinada pretensión oír sus

consideraciones, por más urgente que sea el proceso, este no será legítimo sino se le da oportunidad al presunto agraviante para que alegue todas las defensas que considere pertinentes.

Orden Público

Partiendo del interés que tiene para el Estado Venezolano la protección de los derechos y garantías constitucionales, es que deriva el carácter de orden público del procedimiento de amparo, previsto en el Artículo 14 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que establece: "la acción de amparo tanto en lo principal como en lo incidental y en todo lo que ella derive, hasta la ejecución de la providencia respectiva es de eminente orden público".

Igualmente el Artículo 17 ejusdem dispone que el Juez Constitucional puede ordenar, siempre que no signifique un perjuicio irreparable para el actor, la evacuación de las pruebas que juzgue necesarias para el esclarecimiento de los hechos, ratificada dicha normativa por la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 1° de Febrero de 2000, que vino a plasmar el nuevo proceso de amparo, confirmando las características o principios de anteriores que ya se han establecido sobre esta institución.

Universalidad

El Artículo 1 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece:

> **Artículo 1:** "Toda persona natural habitante de la República, o persona jurídica domiciliada en ésta, podrá solicitar ante los Tribunales competentes el amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución, para el goce y el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aún de aquellos derechos fundamentales de la persona humana que no figuren expresamente en la Constitución, con el propósito de que se restablezca inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella.
>
> La garantía de la libertad personal que regula el habeas corpus constitucional, se regirá por esta ley."

Del contenido de dicho Artículo, se desprende que el amparo protege a todo ser humano que se encuentre en el territorio de la República, pero en la práctica se ha presentado la discusión de que si el amparo procede también contra los extranjeros que se encuentren en la República, al respecto **Rondón de Sansó, Hildegard (1988, 73),** comenta lo siguiente:

> El amparo protege a todo habitante de la República, lo cual significa que no está limitado, como sucede con los derechos políticos, a los ciudadanos o sujetos que ostentan la nacionalidad

> venezolana, sino que se extiende a cualquier ser humano que habite en el territorio de la República, y aún más, a quienes sin estar domiciliados en el mismo, pudieran encontrarse por cualquier causa en el territorio, incluso para aquellos que ingresaron ilegalmente, por cuanto tal situación en forma alguna, puede destruir su condición de ser humano y, en consecuencia, la protección que el orden jurídico les acuerda.

En cuanto a las personas jurídicas, estas también pueden ser protegidas por el amparo, siempre y cuando cumplan con el requisito de que estén domiciliadas en Venezuela.

Igualdad Procesal

En el procedimiento de amparo constitucional, no pueden haber privilegios ni preferencias entre las partes inmiscuidas en el proceso, quienes deben tener las mismas oportunidades y posibilidades para exponer, presentar y probar sus defensas o lo que consideren conveniente, privando siempre la razonabilidad del Juez, quien otorgará la oportunidad suficiente para que estos presenten sus argumentos.

Tal característica esta fundamentada en el Artículo 21 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual establece: "los jueces deberán mantener la absoluta igualdad entre las partes y cuando el agraviante sea una autoridad pública quedaran excluidos del procedimiento los privilegios procésales". Igualmente la Sentencia del 1° de Febrero del 2000, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que prevé el nuevo procedimiento de amparo, ratifica esta característica, al establecer: "los tramites como se desarrollaran las audiencias y la evacuación de las pruebas, si fueren necesarias las dictara en las audiencias el tribunal que conozca del amparo, siempre manteniendo la igualdad entre las partes y el derecho a la defensa".

Gratuidad

Ratificando el interés del Estado Venezolano en la protección de los derechos y garantías fundamentales, es que deriva el carácter gratuito del procedimiento de amparo, para facilitar el acceso a los tribunales de aquellos ciudadanos que carecen de medios económicos para poder solicitar el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

Tal carácter gratuito del procedimiento de amparo, esta consagrado en el Artículo 16 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que establece: "la acción de amparo que es gratuita por excelencia, y en su tramitación no se empleará ni estampillas ni papel sellado". Por otra parte, los Artículos 26 y 254 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, indican que no solo la justicia es gratuita para los procesos de amparo constitucional, sino también para el resto de los procedimientos judiciales que se ventilen en el Poder Judicial.

Escritura y Oralidad

La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece un sistema mixto, el escrito con el oral, por lo que si bien es cierto, los informes y las conclusiones deben ser presentadas por escrito, tal es el caso que existe audiencia oral y pública, consagrada en el Artículo 26 de la mencionada ley, donde se concentran los argumentos y pruebas que se debaten en el proceso.

En ese mismo sentido la **Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia** de fecha **26-01-2001**, establece:

> Reza el artículo 16 dela Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales: Artículo 16.- La acción de amparo es gratuita por excelencia. Para su tramitación no se empleará papel sellado ni estampillas y en caso de urgencia podrá interponerse por vía telegráfica. De ser así, deberá ser ratificada personalmente o mediante apoderado dentro de los tres (3) días siguientes. También procede su ejercicio en forma verbal y, en tal caso, el Juez deberá recogerla en un acta. (Subrayado añadido) Visto que no consta en autos que la acción de amparo a que se ha hecho referencia y que fuere interpuesta por vía telegráfica haya sido ratificada en la forma prevista en la norma supra transcrita, ni tempestivamente ni fuera del lapso prescrito al efecto, la precitada solicitud debe tenerse por no interpuesta.

Esta característica es bastante positiva, porque disminuye el carácter excesivamente formal del proceso judicial en Venezuela, permitiendo agilizar el tramite del procedimiento de amparo constitucional y así lograr una mayor y mejor inmediación entre las partes y el Juez.

Actualmente producto del nuevo procedimiento de amparo, que prevé la reiterada sentencia de la Sala Constitucional, de fecha 1° de Febrero del 2000, el procedimiento es aun mas oral, por cuanto el amparo puede ser interpuesto de forma oral, las notificaciones pueden realizarse de manera verbal, mediante llamadas telefónicas, la audiencia constitucional se realiza oralmente y hasta el juez puede sentenciar en el mismo acto, también en forma verbal. Igualmente la misma sentencia señala, un sistema escrito al indicar lo siguiente: "los hechos esenciales para la defensa del agraviante, así

como los medios ofrecidos por el se recogerán en un acta, al igual que las circunstancias del proceso", de todo lo cual se deduce que priva un sistema oral sobre el escrito a la hora de tramitar y decidir un amparo.

Informalidad

Una de la innovaciones en el procedimiento de amparo constitucional dispuesta por la reiterada Sentencia de la Sala Constitucional de fecha 01 de Febrero de 2000, lo constituye el hecho de que las citaciones, notificaciones del presunto agraviante, Ministerio Público o Defensor del Pueblo pueden realizarse mediante boleta, llamada telefónica, fax, telegrama, correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación interpersonal, bien por el órgano jurisdiccional o bien por el Alguacil del mismo.

Igualmente constituye gran informalidad en el procedimiento, el hecho de que ahora, en la audiencia constitucional el Juez puede otorgarle a las partes el tiempo que considere necesario para que estas expongan sus argumentos, pudiendo intervenir el Juez preguntando sobre las dudas que se le presenten para el esclarecimiento del caso que esta conociendo, para finalmente dictar la decisión, que también actualmente es bastante informal,

por cuanto como ya se indico, en el punto anterior de oralidad y escritura, la decisión que el Juez dicta es de forma verbal.

Doble Instancia

Esta característica del procedimiento de amparo constitucional esta consagrada en el Artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual establece:

> contra la decisión dictada en primera instancia sobre la solicitud de amparo se oirá apelación en un solo efecto. Si transcurridos tres (3) días de dictado el fallo, las partes, el Ministerio publico o los procuradores no interpusieren apelación, el fallo será consultado con el tribunal Superior respectivo, al cual se le remitirá inmediatamente copia certificada de lo conducente. Este tribunal decidirá dentro de un lapso no mayor de treinta (30) días.

Esta característica de la doble instancia, lo que busca es dar mayor ponderación en la ulterior decisión, otorgándole el referido artículo un lapso de treinta (30) días al Juez de Segunda Instancia para decidir la Apelación o la Consulta, la cual siempre será en un solo efecto.

Con respecto a esta característica hay una excepción, que es en materia del amparo constitucional intentado contra alguno de los órganos o

funcionarios a que se refiere el Artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, correspondiéndole conocer en primera o única instancia en apelación o consulta de estos amparos, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, según lo dispone la sentencia dictada por esa misma sala, en fecha 20 de Enero de 2000.

Jurisdiccionalidad

El Artículo 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece: "Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales...". De este Artículo se deduce que el amparo solo se ejerce por vía jurisdiccional, entendiéndose la jurisdicción como la potestad que tiene el Estado de resolver los conflictos entre los particulares, lo cual implica que no procede el amparo por vía administrativa o legislativa.

Siendo el amparo una vía jurisdiccional, indiscutiblemente tiene que cumplir con las características que le son propias a la función jurisdiccional, las cuales **Rondón de Sansó, Hildegard (1988, 80),** determina de la siguiente forma:

> la decisión corresponde así a un tercero o arbitro imparcial constituido por el juez; el procedimiento debe ser necesariamente contradictorio, resguardando el equilibrio o igualdad de las partes que en el mismo actúen; el pronunciamiento que derive en definitiva, deberá ser acatado necesariamente por la parte contra quien obre la decisión; la potestad reglamentaria esta excluida de la regulación de la materia.

Requisitos para la Procedencia del Amparo Constitucional

En cuanto a los requisitos para la procedencia del amparo constitucional, la legislación, la doctrina y la jurisprudencia, los han clasificado en requisitos referentes a la admisibilidad, a la procedencia y al fondo. Es evidente que para que sea procedente un mandamiento de amparo debe existir un acto, hecho u omisión que el accionante denuncie como lesivo, el cual viole derechos constitucionales y que no exista otro medio procesal para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida, por lo tanto los requisitos serian la existencia de una lesión que viole derechos o garantías constitucionales o inherentes a la persona humana. Seguidamente se indican los requisitos de fondo, los cuales son:

Hecho Lesivo

Por la vía del procedimiento de amparo constitucional, pueden tramitarse todos los actos, hechos u omisiones que provengan de cualquier órgano del Poder Público o de particulares, que violen derechos y garantías constitucionales consagrados expresamente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela o que pueda considerarse inherentes a la persona humana.

Es evidente entonces, que por el procedimiento de amparo constitucional pueden cuestionarse actos administrativos generales o particulares, omisiones de la Administración Pública, leyes y demás actos normativos, omisiones legislativas, decisiones y omisiones judiciales y actos, hechos y omisiones particulares. En relación a los actos del Poder Público hay una excepción, cuando el amparo constitucional contra estos, es decidido por alguna de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia.

En el caso de la Administración Pública que es el tema que nos ocupa, la sentencia de la **Corte Primera de lo Contenciosos Administrativo,** de

fecha 11-11-93, caso **Aura Loreto Rangel,** citada por **Chavero G., Rafael (2001, 183),** señala:

> Respecto a la administración, el amparo contra la misma es de tal amplitud que se acuerda contra todos los actos, omisiones y vías de hecho, sin hacer excepción alguna de determinadas materias de su competencia que, como se sabe, están siempre vinculados con el orden público y con el interés social

Se observa claramente que debe existir una lesión constitucional que va a ser atacable por el procedimiento de amparo constitucional, pero esa lesión debe cumplir unas características a fin de que sea procedente el amparo. En efecto esa lesión debe ser actual, reparable, no consentido y debe tratarse de una amenaza, la cual debe ser inminente, inmediata, posible y realizable por el imputado. Estas características se deducen de los ordinales 1°, 2°, 3° y 4° del Artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la cual no determina los requisitos para la procedencia del amparo constitucional sino que establece los casos de cuando no será admitido el amparo.

Actual

Para que resulte admisible el amparo es necesario que la lesión sea presente, real, efectiva, tangible, ineludible, por cuanto lo que se pretende con el amparo es restablecer la situación jurídica infringida, la cual no debe ser pasada ni consolidada. Así lo confirma el ordinal 1° del Artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que establece: "No se admitirá la acción de amparo: 1. Cuando hayan cesado la violación o amenaza de algún derecho o garantía constitucionales, que hubieren podido causarla".

Reparable

Según el Artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales en su ordinal 3°, establece :"No se admitirá la acción de amparo: 3. Cuando la violación del derecho o la garantía constitucionales, constituya una evidente situación irreparable, no siendo posible el restablecimiento de la situación jurídica infringida".

De lo antes expuesto se deduce que la ley exige que la lesión pueda ser corregida o reparada mediante el mandamiento de amparo, que pueda evitar que se consuma, si no se ha iniciado o que se suspenda si se ha iniciado o si ya se ha cumplido se busque retraer las cosas al estado anterior al comienzo. Se entenderá que son irreparables los actos que, mediante el amparo no puedan volver las cosas al estado que tenían antes de la violación.

Sobre lo antes expuesto **la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **06 de Febrero de 1996,** caso **Asamblea Legislativa del Estado Bolívar,** citada por **Chavero G., Rafael (2001,185),** comenta: "Uno de los caracteres principales de la acción de amparo es el de ser un medio judicial restablecedor, cuya misión es la de restituir la situación infringida o, lo que es lo mismo, poner de nuevo al solicitante en el goce de los derechos constitucionales que le han sido menoscabados".

No Consentida

El ordinal 4 del Artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales en su ordinal 4°, establece:

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

4.Cuando la acción u omisión, el acto o la resolución que violen el derecho o la garantía constitucionales hayan sido consentidas expresa o tácitamente, por el agraviado, a menos que se trate de violaciones que infrinjan el orden publico o las buenas costumbres. Se entenderá que hay consentimiento expreso, cuando hubieran transcurrido los lapsos de prescripción establecidos en leyes especiales o en su defecto seis (6) meses después de la violación o de la amenaza al derecho protegido.

El consentimiento tácito es aquel que entraña signos inequívocos de aceptación.

De las condiciones que atenceden se puede precisar que la lesión no debe ser consentida, es decir, que no debe existir evidencias o datos concretos que demuestren que el actor ha estado de acuerdo con la lesión constitucional, que la haya aceptado o consentido, a menos que se trate de violaciones del orden publico o las buenas costumbre.

Amenaza

El Artículo 2 de la ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece:

Artículo 2: La acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión provenientes de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal. También procede contra el hecho,

> acto u omisión originadas por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas, que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de las garantías o derechos amparados por esta Ley.

Igualmente el ordinal 6 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece: "2. Cuando la amenaza contra el derecho o la garantía constitucionales, no sea inmediata, posible o realizable por el imputado".

De las consideraciones antes expuestas se determina que el procedimiento de amparo constitucional procede contra amenazas ciertas e inminentes de violación de derechos constitucionales, que pongan en peligro al accionante, debiendo ser esta amenaza inmediata, posible o realizable. Así lo confirma la sentencia la **jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia** citada por **Chavero G., Rafael (2001, 190),** al establecer:

> En efecto se ha reiterado que 'solo la amenaza, es decir, el daño que prontamente va a concretarse, sea inmediata, posible y realizable por la persona a quien se le imputa la acción de amparo podrá admitirse, tramitarse y, de ser el caso, declararse procedente. Estos requisitos indudablemente deben ser concurrentes, según puede inferirse d ela conjugación copulativa 'y', la cual los agrupa o reúne.

Rondón de Sansó, Hildegard (1988, 129), resume y clasifica las causales que consagra el artículo anterior, en la siguiente forma:

"a. Situaciones contrarias a la naturaleza esencial del amparo, porque:

1) La lesión carezca de actualidad (ordinal 1 del artículo 6 LOA)
2) La lesión sea irreparable (ordinal 3 del artículo 6 LOA);
3) La amenaza sea de imposible realización (ordinal 2 del artículo 6 LOA).

b. Caducidad, esto es la extinción de la acción, lo cual se produce:
1) Por el vencimiento del termino para su ejerció;
2) Por el consentimiento del agraviado;
c. Por razón del acto lesivo:
No esta sujeto a amparo la decisión del máximo tribunal.

d. Pre-existencia de otras acciones, las cuales pueden ser:
1) Acciones ordinarias o especiales;
2)Otra acción de amparo.
e. Estado de emergencia que haya determinado la *suspensión* de la garantía cuyo amparo se solicite".

Por otra parte, además de los requisitos que del Artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, se deducen para que pueda intentarse el amparo, es importante también indicar, los requisitos que debe cumplir la solicitud de amparo, los cuales son los mismos tanto si la solicitud es oral o escrita, a continuación se resumen tales exigencias, que están consagradas en el Artículo 18 ejusdem:

- Identificación del Solicitante y del presunto agraviante.
- Descripción del acto, hecho u omisión que origina la lesión amenaza.
- Señalamiento de la garantía constitucional violada o amenazada de violación.

Casos en que procede el Amparo Constitucional

La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, determina en sus Artículos 2, 3, 4 y 5, los casos en que procede el amparo constitucional, al establecer:

> **Artículo 2:** La acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión provenientes de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal. También procede contra el hecho, acto u omisión originadas por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas, que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de las garantías o derechos amparados por esta Ley.
>
> **Artículo 3:** También es procedente la acción de amparo, cuando la violación o amenaza de violación deriven de una norma que colida con la Constitución...".
>
> La acción de amparo también podrá ejercerse conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos...".

> **Artículo 4:** Igualmente procede la acción de amparo cuando un Tribunal de la República, actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia u ordene un acto que lesione un derecho constitucional...".
>
> **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 garantías constitucionales, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional...

De lo consagrado en los Artículos antes citados, a continuación se especifican y resumen los casos en que procede el amparo constitucional, los cuales son los siguientes:

1. Contra cualquier hecho, acto u omisión provenientes de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal.
2. Contra el hecho, acto u omisión originadas por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas.
3. Contra norma que colida con la Constitución.
4. Conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos.
5. Contra sentencia, resolución o acto dictado por un Tribunal de la República actuando fuera de su competencia.

6. Contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones.

Es importante destacar, que para que proceda cada uno de estos casos, además de darse los requisitos que establece el Artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es imprescindible que con uno de esos actos se produzca violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucional.

De los casos en que procede el amparo constitucional, me limitare a desarrollar el de amparo por omisión o mora de la Administración Pública consagrado en los Artículos 2 y 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual constituye el tema de esta investigación.

CAPÍTULO II

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE AMPARO CONTRA LAS CONDUCTAS OMISIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Conductas en que incurre la Administración Pública

Antes de desarrollar el contenido de este capítulo, resulta imprescindible indicar cuales son las omisiones en que puede incurrir la Administración Pública, a los fines de determinar ante cual de dichas omisiones es que procede el amparo objeto de este estudio, entendiendo que "omisión" según **Cabanellas de Torres, Guillermo (1979, 224),** significa: "abstención de hacer; inactividad; quietud. Abstención de decidir o declarar; silencio, reserva; ocultaron. Olvido. Descuido. Falta del que ha dejado de hacer algo conveniente, obligatorio o necesario en relación con alguna cosa. Lenidad, flojedad del encargado de algo."

En consecuencia las omisiones en que incurre la Administración Pública pueden ser de cuatro (4) tipos: Silencio Administrativo, Omisiones Específicas, Negativa de Pronunciamiento y Omisiones Genéricas. A continuación se exponen cada una de ellas:

Silencio Administrativo

Consagración Legal

El Artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, consagra la figura del silencio administrativo, al establecer:

> **Artículo 4:** "En los casos en que un órgano de la administración pública no resolviere un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario. Esta disposición no releva a los órganos administrativos, ni a sus personeros, de las responsabilidades que le sean imputables por la omisión o la demora...

Rondón de Sansó, Hildegard en **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **17-12-85,** caso **Asociación Venezolana de Caficultores y otras,** comenta sobre el citado Artículo lo siguiente: "...El artículo 4° de la misma Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos le atribuye a la falta de pronunciamiento de la administración el valor de un silencio-denegación, esto es, se estima denegada la solicitud".

Brewer-Carías, Allan R. (1992, 100) sobre el referido Artículo comenta: "La interpretación del Artículo 4° de la ley Orgánica, por tanto debe

hacerse siempre en beneficio del interesado, para cuyo beneficio se regula el silencio administrativo, y no en su perjuicio".

La figura del silencio administrativo que consagra el Artículo anterior, no es más que una garantía a favor del administrado, que le permite ejercer su defensa, mediante la interposición del recurso inmediato, ante la presencia del acto tácito o inacción de la administración.

Definición del Silencio Administrativo

En el orden de las ideas anteriores, el silencio administrativo ha sido definido como: "...un mecanismo que posibilita al particular el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa en ausencia de decisión expresa de la Administración, es decir, que se lo ha regulado *como una garantía a favor del administrado frente a la indefensión producida por la inacción de la administración",* definición esta respaldada por la doctrina, la cual es citada en la **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa,** de fecha **22-06-82,** bajo ponencia de la **Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas,** en el caso **Ford Motors de Venezuela,** citada por **Brewer- Carías, Allan y Ortíz -Alvarez, Luis (1996, 736).**

En este mismo orden y dirección se puede citar, la **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **12-08-98,** con ponencia de la **Magistrada Hildegard Rondón de Sansó,** en el juicio de **Luben Lorenzo Castillo,** citada por **Pierre Tapia, Oscar R. (1998, 167),** que define el silencio administrativo, de la siguiente forma:

> El silencio administrativo es en realidad un hecho configurado por el transcurso del tiempo sin que exista respuesta de la Administración; hecho este al cual la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 4, confiere determinados efectos jurídicos en protección de los derechos subjetivos de los particulares y en miras de impedir que la Administración, pueda obstaculizar la revisión judicial de su actuación. Crea así la ley una ficción por la cual, transcurrido el tiempo necesario para que la administración decida las peticiones que le fueran formuladas sin que exista decisión, se agota la instancia en la que se encuentra el asunto y se abre para el administrado la posibilidad de ejercer los recursos subsiguientes para asegurar su derecho de petición y acceso a la justicia.

En **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **25-05-88,** bajo Ponencia del **Magistrado Luis H. Farias Mata,** en el caso **Fincas Algaba,** citada por **Brewer- Carías, Allan y Ortíz -Alvarez, Luis (1996, 84),** consagra lo siguiente:

> el silencio no es en si mismo un acto, sino una abstención de pronunciamiento...""una garantía jurídica que se traduce en beneficio para los administrados" y que consiste en permitir a este

> que haga uso del recurso contencioso administrativo que le corresponda, aun en ausencia de acto administrativo expreso...

Una más reciente **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **12-08-98,** con ponencia de la **Magistrada Hildegard Rondón de Sansó,** en el juicio de **Luben Lorenzo** Castillo, citada por **Pierre Tapia, Oscar R. (1998, 167),** define al silencio administrativo de la siguiente forma:

> El silencio administrativo es en realidad un hecho configurado por el transcurso del tiempo sin que exista respuesta de la Administración; hecho este al cual la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 4, confiere determinados efectos jurídicos en protección de los derechos subjetivos de los particulares y en miras de impedir que la Administración, pueda obstaculizar la revisión judicial de su actuación. Crea así la ley una ficción por la cual, transcurrido el tiempo necesario para que la administración decida las peticiones que le fueran formulares sin que exista decisión, se agota la instancia en la que se encuentra el asunto y se abre para el administrado la posibilidad de ejercer los recursos subsiguientes para asegurar su derecho de petición y acceso a la justicia.

El silencio administrativo no es más que una ficción legal que permite al administrado el acceso a una instancia jurisdiccional, por medio de los mecanismos de defensa (recursos administrativos), dirigidos a impugnar la denegación tácita que produjo, por el transcurso del lapso correspondiente la administración, en su ausencia de respuesta, ante una obligación genérica

prevista en el Artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en el Artículo 2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y no ante una obligación específica de actuar.

En conclusión cuando la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia o la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no deciden un recurso administrativo de reconsideración o jerárquico dentro de la oportunidad legalmente establecida para ello, se entiende que el mismo ha sido denegado, por tanto el administrado que no decida esperar la resolución expresa podrá ejercer el Recurso de Nulidad de Actos Administrativos por lo cual no es procedente el amparo para obtener una respuesta que la propia ley le ha dado.

Tipos de Silencio Administrativo

Silencio Administrativo Positivo y Negativo

Partiendo que el silencio administrativo viene a ser una garantía para el administrado para acceder a los recursos ordinarios subsiguientes por la omisión de pronunciamiento de la Administración, la cual lleva implícita una

consecuencia jurídica que puede ser positiva o negativa, de allí que el silencio administrativo puede ser de dos tipos: positivo y negativo.

Al respecto, **García de Enterría, Eduardo** citado por **Romero Muci, Humberto (1991, 21),** comenta lo siguiente:

> ... -el del efecto negativo- el silencio constituye un arbitrio para permitir al particular impugnar los actos administrativos cuando los recursos previos contra los mismos no se resuelvan. Por contra, con el efecto positivo se invierte con la finalidad de sustituir la técnica de autorización o aprobación por la de un veto durante un plazo limitado, pasado el cual lo pedido por el requirente se entiende otorgado...

El silencio administrativo negativo esta consagrado en los Artículos 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Ante la falta de respuesta dentro de la oportunidad legalmente establecida para ello, es que puede el administrado intentar los recursos subsiguientes, por lo cual se hace innecesario intentar un amparo constitucional para obtener una respuesta que ya la propia ley la ha dado, al considerar como denegado lo solicitado.

Por otra parte, **Araujo Juárez, José (1993, 399),** define el silencio administrativo positivo, al establecer:

> El silencio administrativo positivo consiste, esencialmente, en considerar, por ministerio de la Ley, que la pretensión interpuesta ante la Administración se resuelve favorablemente por haber transcurrido el plazo legal para la decisión administrativa del caso. El silencio positivo opera, en principio, solo con las peticiones.

Este silencio positivo esta previsto en los Artículos 55 de la Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio y 119 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, y se da en los casos de solicitudes para la obtención de alguna constancia referente con la materia urbana, pero que la falta del pronunciamiento de la autoridad competente en el tiempo fijado por la ley para ello, implica la respuesta de un acto administrativo tácito (positivo), que sería la obtención de la constancia solicitada.

Según se ha visto el silencio positivo procede en materia urbanística, al respecto, resulta oportuno citar la **Sentencia de la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo,** de fecha **18-08-88,** con ponencia de la **Magistrada Cecilia Sosa Gómez** en el caso **Urbanización Pedregal, C.A,** citada por **Balasso Tejera, Caterina (1998, 271),** que establece:

> ...el artículo 55 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio conforma una disposición legal en contrario, pues si la referida Ley expresamente otorga el carácter de silencio positivo al no pronunciamiento de la administración en le lapso correspondiente, es decir, los sesenta (60) días continuos lo equipara al no haber negativa expresa, que ha sido concedido lo solicitado, y el

> Municipio esta obligado a atorgar la respectiva constancia de permiso.
> En consecuencia, no existiendo contradicción alguna entre el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el articulo 55 de la Ley Orgánica par la Ordenación del Territorio y por el contrario al ser esta ultima Ley posterior la que estableció una excepción al silencio negativo de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Según se ha citado, el silencio administrativo positivo ha sido reconocido por la doctrina y la jurisprudencia como un mecanismos legislativamente impuesto para sancionar la omisión culposa de la Administración, a pronunciarse dentro de los lapsos que las normas prevé para ello, por lo cual este silencio viene a crear derechos a favor de la administrados.

Efectos del Silencio Administrativo

Rondón de Sansó, Hildegard en su **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **12-08-98,** en el juicio de **Luben Lorenzo Castillo**, citada por **Pierre Tapia, Oscar R. (1998, 167),** determina el efecto del silencio administrativo al establecer:

> "...al margen de las consideraciones que sobre los efectos del silencio administrativo frente a la administración pudieran hacerse- con respecto al administrado el único efecto que el silencio administrativo produce es uno procesal, consistente en el agotamiento de la instancia en que se encuentre el asunto y la posibilidad del particular de ejercer los recursos subsiguientes".

En este mismo orden de ideas, **Farias Mata, Luis H.** en su **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **09-05-88,** caso **Redimaq,** citada por **Carrillo Artiles, Carlos L. (1999, 41),** señala:

> ...Ante la ausencia de pronunciamiento expreso de la administración, la propia norma legal (Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), ha adoptado por dar-transcurrido un determinado plazo- efecto jurídico expreso al silencio de la Administración dentro de los procedimientos administrativos, confiriéndoles valor procesal al considerarlo como respuesta negativa, con el objeto de permitir de esta manera al interesado la opción de acudir a la instancia correspondiente en resguardo de sus derechos e intereses...

En ese mismo sentido la **Sentencia de la Sala Constitucional, del Tribunal Supremo de Justicia,** de fecha **04-04-2001,** señala:

> ...cuando el silencio administrativo se produce en el procedimiento administrativo de segundo grado, donde existe un acto administrativo previo, como ocurre en el presente caso, la técnica del silencio opera como un mecanismo que agota la instancia administrativa y brinda, a tenor de lo dispuesto en los artículos 4 y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la garantía para el administrado de acudir a otra instancia, a fin de solicitar la revisión del acto administrativo inicial. De manera que, una vez transcurrido el lapso para decidir el recurso administrativo interpuesto y producidos los efectos del silencio administrativo, el interesado podrá interponer el recurso jurisdiccional que proceda o, facultativamente, esperar la decisión expresa de la petición administrativa, a la cual la Administración está obligada a responder, pues, la normativa legal referida le da la posibilidad al administrado de acudir a la vía contencioso administrativa, con el fin de que no vea afectados sus derechos por una actuación de la

Administración que no le resulta imputable o esperar a que se dicte la decisión expresa.

Es evidente entonces que el silencio administrativo no constituye un acto administrativo sino una garantía, un beneficio, un derecho, una posibilidad, una facultad que tiene el administrado de poder acceder ante la jurisdicción contencioso administrativa, ante la ausencia del acto administrativo expreso, por existir un acto tácito que se presume como negativo.

Es importante destacar que el administrado sino hace uso de ese beneficio procesal que le brinda el silencio administrativo de poder ejercer directamente los recursos correspondiente una vez que transcurra el lapso, puede esperar la decisión expresa de su petición, por parte de la administración, ya que ésta no pierde el deber de decidir que tiene aunque transcurra el lapso del silencio administrativo; decisión que una vez producida si no es satisfactoria para el particular, puede entones intentar el recurso aplicable ante tal acto expreso.

Sobre lo antes expuesto **Brewer-Carías, Allan R. (1992-101),** comenta: "Por el hecho de que transcurra el lapso señalado para que se produzca el

silencio administrativo, no puede pensarse que se agotó la vía administrativa en el sentido de que la Administración perdió competencia para decidir posteriormente o que ya no tiene obligación de decidir...".

Omisiones Específicas

La Administración incurre ante esta omisión específica cuando tiene la obligación legal de pronunciarse, en este caso no cabe el amparo constitucional por omisión o mora, sino el recurso de abstención o carencia. Seguidamente se establecerá todo lo concerniente a este recurso, las disposiciones legales que lo consagran, su definición, objeto, requisitos, procedimiento y su diferenciación con el amparo constitucional.

Negativa de Pronunciamiento

Con referencia a esta otra conducta omisiva en que incurre la Administración Pública, cuando expresamente manifiesta su negativa ha no realizar un acto que por ley le corresponde, es decir, por ser una obligación específica, resulta oportuno citar lo que sobre la negativa de pronunciamiento comenta **Carrillo Artiles, Carlos (1999, 35),** al decir:

> En relación a la negativa Expresa, mediante la cual la administración se muestra remisa a emitir un acto o efectuar una actuación material, nuestra Jurisprudencia ha hecho énfasis, en que el elemento esencial y distintivo de tal denegatoria exteriorizada en el supuesto del Recurso por Abstención, es que en dicho pronunciamiento expreso la Administración Activa, manifieste cristalinamente su voluntad de no realizar la conducta o acto de impretermitible cumplimiento, por la existencia en Ley de una obligación especifica y concreta de obrar, sin embargo, esta es inatendida; y ante lo cual, para subsanar dicha actitud lesiva, surge como mecanismo procesal, la factibilidad de la interposición del citado Recurso Jurisdiccional...

En este orden de ideas se puede citar a **Montoya, César Augusto (1998, 56),** quien al respecto, comenta:

> Debe quedar claro que la acción de carencia contra una autoridad, ya sea nacional, estadal o municipal, procede si se esta en presencia tanto de una *abstención* como de una *negativa,* por parte de la Administración publica. Cuando se trate de una negativa, ella puede configurarse de manera *expresa,* o bien *tácita.* La primera tiene lugar en el momento en que el ente administrativo emite un pronunciamiento que niega una determinada solicitud por parte del administrado; pero es tácita, cuando se produce, por ejemplo, un rechazo por parte de la administración a pronunciarse, sin que sea necesario el pronunciamiento escrito.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, podemos determinar que para que el funcionario incurra en tal conducta omisiva, tiene que manifestar expresamente su negativa a no realizar o cumplir con el acto o conducta requerida, caso en el cual el administrado podrá ejercer el Recurso

por Abstención, a los fines de que se le ordene a la Administración a que actúe, a que se pronuncie sobre la realización efectiva del acto material que por obligación específica debe cumplir.

Cabe agregar, que en el caso que el funcionario público manifieste expresamente su negativa a no realizar o cumplir con el acto o conducta requerida, exponiendo las razones y motivos por los cuales se niega a la realización de la actuación o al otorgamiento de un acto, no procede el Recurso por Abstención, por cuanto dicha negativa expresa fue motivada.

Es decir hubo un acto administrativo contrario a lo solicitado por el administrado, prosperando en tal caso es el Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad, en el cual el administrado tendría la carga probatoria de demostrar que dicho acto no esta conforme al Principio de Legalidad de los actos administrativos, es decir que no esta ajustado a derecho.

Recurso por Abstención o Carencia

Disposición Legal del Recurso por Abstención o Carencia

El recurso por abstención o carencia se encuentra consagrado de forma concreta, en el numeral 23 del Artículo 42, y 1 del Artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia , que establecen:

> **Artículo 42:** "Es de la competencia de la Corte como más alto Tribunal de la República:
>
> 23. Conocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas;".

> **Artículo 182:** "Los Tribunales previstos en el artículo anterior, conocerán también en sus respectivas circunscripciones:
>
> 1°. De la abstención o negativa de las autoridades estadales o municipales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas;".

Definición del Recurso por Abstención o Carencia

Según **Badell Madrid, Rafael (1997, 173)** el recurso por abstención o carencia constituye el remedio procesal que permite al administrado el

restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la abstención o negativa de los funcionarios a cumplir los actos a que están obligados por Ley.

Con referencia a lo anterior, **Urdaneta Troconis, Gustavo (1995, 142),** sostiene:

> ...el mismo constituye la forma de ataque judicial adecuada cuando lo que pretendemos no es que se anule un acto ilegal, sino que la Administración cumpla con una obligación que la ley le impone y que la autoridad administrativa correspondiente no ha cumplido. Se trata, pues, de otro medio judicial de control de la legalidad sobre las conductas de la Administración, pero que procede, no por una actuación que estimamos ilegal, sino mas bien por una omisión igualmente contraria a derecho...

Objeto del Recurso por Abstención o Carencia

En cuanto al objeto de este recurso, **Hirsch, Moises (1992,110),** determina lo siguiente:

> La finalidad del recurso es el cumplimiento del acto por parte de la Administración al cual el accionante tenga derecho y exista la norma que contempla el deber de la Administración a actuar. Se busca un actuar, mas que un decidir porque se cree que se tiene derecho a ello.

En **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **29-10-87,** bajo Ponencia de la **Magistrada Cecilia Sosa Gómez,** en el caso **Rosa Adelina González** citada por **Brewer-Carías, Allan y Ortíz-Alvarez, Luis (1996, 74),** se determina el objeto del recurso de abstención, al señalar lo siguiente:

> El objeto del recurso no es, "ni un acto administrativo, ni la indebida ausencia, por vía general, de este, ni una ilícita actuación material de la administración, sino la abstención o negativa del funcionario público a actuar, es decir, a cumplir determinado acto -en el sentido de actuación- del cual el supuesto de hecho se encuentra previsto en una ley específica, pero ante cuya ocurrencia real y concreta la autoridad administrativa se abstuvo de extraer la consecuencia jurídica que el imperativo legal le impone.

Rondón de Sansó, Hildegard (1988, 141), señala respecto del objeto de este recurso lo siguiente:

> La acción de abstención o negativa tendrá siempre por objeto un hecho negativo, una omisión, la cual puede estar constituida por: 1) la falta a una respuesta debida; 2) la omisión de una actuación material; 3) la denegación tácita de una solicitud o de una pretensión; 4) el desacato a una orden externa (de las esferas superiores de la administración o del ámbito jurisdiccional); 5) el incumplimiento de una obligación sometida a término, condición u oportunidad especificara su realización.

De igual manera, **Urdaneta Troconis, Gustavo (1995, 142)** al referirse al objeto de este recurso establece: "... ha precisado la jurisprudencia que el resultado del recurso, de ser declarado con lugar, no es una simple declaración, sino la obtención, por parte del recurrente, de aquello a lo que este tenia derecho y que la Administración había omitido cumplir".

En este mismo orden de ideas **Badell Madrid, Rafael (1.995, 175),** expone: "... la finalidad del recurso es la de lograr, a través de la intervención del Juez Contencioso Administrativo, el cumplimiento del acto o de la obligación concreta que la administración se ha negado o abstenido de cumplir. De allí que su consecuencia no sea anulatoria."

Cabe agregar, la **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **28-2-85,** caso **Eusebio Igor Vizcaya Paz,** citada por **Chavero Gazdik, Rafael (2001, 372),** que al respecto señala:

> El objeto del recurso por abstención no es...(omissis)...sino la abstención o negativa del funcionario público a actuar, es decir, a cumplir determinado acto –en el sentido de actuación- del cual el supuesto de hecho se encuentra previsto en un ley especifica, pero ante cuya ocurrencia real y concreta la autoridad administrativa se abstuvo de extraer la consecuencia jurídica que el imperativo legal le impone. El objeto de este recurso es, pues, una conducta omisiva del funcionario.

En conclusión el objeto del recurso por abstención o carencia es obligar a la administración a emitir un acto que ha omitido o que ha negado, y en el caso de persistir la desobediencia de la autoridad administrativa, que el fallo se tenga como actuación omitida.

Requisitos del Recurso por Abstención o Carencia

Rondón de Sansó, Hildegard (1994, 87) determina los requisitos del recurso de abstención o carencia al establecer:

> "La jurisprudencia, por su parte, ha establecido como elementos diferenciales de la acción de carencia respecto de otras modalidades de acciones omisivas las siguientes:
>
> a) La existencia por parte de la administración de una obligación legal concreta de decidir o de cumplir determinados actos(carga especifica de la administración).
>
> b) La existencia de un correlativo derecho del administrado a obtener determinados actos.
>
> c) La exigencia de los sujetos de que se efectúe la previsión prevista en la norma.
>
> d) La omisión de la actuación requerida".

En **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **29-10-87,** bajo Ponencia de la **Magistrada Cecilia**

Sosa Gómez, en el caso **Rosa Adelina González,** citada **por Brewer-Carías, Allan y Ortíz -Alvarez, Luis (1996, 74):**

> No procede frente a la obligación genérica que tienen los funcionarios de actuar en ejercicio de atribuciones correspondientes al respectivo cargo. "Antes bien, debe tratarse de una obligación concreta y precisa inscrita en la norma legal correspondiente, la cual ha de presentarse como un paradigma de contraste que sirva para verificar si la abstención existe, en efecto del supuesto expreso y especialmente previsto en la norma y, por tanto, si procede o no el respectivo recurso.

En ese mismo sentido, la **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **28-2-85,** caso **Eusebio Igor Vizcaya Paz,** citada por **Chavero Gazdik, Rafael (2001, 372),** establece:

> 1.Debe tratarse de una obligación concreta y precisa inscrita en la norma legal correspondiente, la cual ha de presentarse como un paradigma de contraste que sirva para verificar si la abstención existe, en efecto, respecto del supuesto expresa y especialmente previsto en la norma, y, por tanto, si procede o no el respectivo recurso...(omissis)...se refiere a *determinados* actos (específicos) que los funcionarios estén obligados por las leyes a adoptar cuando el cumplimiento de la obligación sea procedente *en conformidad con esas mismas leyes.*
>
> 3.debe surgir la evidencia de una actitud omisa opor parte de la administración, en el sentido de mostrarse ella remisa a emitir el acto o a realizar la actuación material cuya obligación se encuentra específicamente contenida en una norma concreta.

De lo antes expuesto, se determina claramente, que el referido recurso procede *frente a obligaciones concretas y específicas de la administración*, desestimándose en los casos en que se alegue el incumplimiento de la obligación genérica de la administración a dar oportuna respuesta a las peticiones de particulares, frente al derecho también genérico de estos a obtener oportuna respuesta de las mismas.

Procedimiento del Recurso por Abstención o Carencia

La jurisprudencia ha señalado que al no existir un procedimiento legalmente establecido para la tramitación del recurso de abstención, el mismo se rige por las disposiciones procedimentales del recurso contencioso de nulidad por ilegalidad contra actos de efectos particulares, consagrados en los Artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Diferencias entre el Recurso de Abstención o Carencia con el Procedimiento de Amparo por Omisión o Mora de la Administración Pública

Por su Procedencia

El recurso por abstención se puede interponer siempre y cuando la petición del administrado descanse en una norma de rango legal, que contenga una obligación específica, concreta y determinada para la administración, indicándole a ésta su deber jurídico de actuación, con rasgos de absoluta imperatividad taxativa, estableciendo la forma y manera de como debe proceder.

El amparo por omisión o mora, se puede interponer siempre y cuando la administración con su omisión o mora viole o amenace violar un derecho o garantía constitucional, tal cual como lo prevé el Artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y la misma va dirigida a que el juez ordene el pronunciamiento de la administración; la conducta omisiva en que incurre la administración ha de ser ante una obligación genérica y no ante las obligaciones específicas que sean determinadas o impuestas por la Ley.

Sobre lo antes expuesto, **Rondón de Sansó, Hildegard (1988, 143)** comenta:

> A nuestro ver, no hay diferencia sustancial alguna. Lo único que los distingue es el rango de la norma que establece el deber que ha sido incumplido. En el amparo tal deber esta consagrado en una norma constitucional; en la abstención se trata de una norma legal. La sutil diferencia entre las dos instituciones procesales hace que las mismas se confundan y es ello lo que ha venido sucediendo en la terminología tribunalicia, en la cual en mas de una carátula de expedientes de un recurso o acción de abstención, se coloca la designación de amparo constitucional.

Resulta oportuno señalar para ratificar la procedencia del recurso de abstención o del procedimiento de amparo por omisión o mora de la Administración Pública, lo establecido por la **Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia,** de fecha **23-05-00** caso **Inversiones Sanagua,** citada por **Chavero Gazdik, Rafael (2001, 373),** que al respecto indica:

> ...entre las conductas susceptibles de ser objeto del recurso contra abstención o negativa de los órganos del Poder Público, se excluyen la omisión de decisión en procedimientos administrativos de segundo grado, por cuanto el administrado dispone del recurso de anulación (ya que opera la ficción legal del silencio administrativo); las conductas omisivas de la administración frente a obligaciones genéricas, esta ultima exclusión es producto de la jurisprudencia; y la omisión de decisión de un procedimiento de primer grado, ya que el mismo esta inmerso dentro del derecho de petición y deber jurídico de la oportuna respuesta, por lo que lo dable en este ultimo acaso es el amparo.

Por su Objeto

El recurso de abstención o carencia se ejerce para lograr de la Administración el cumplimiento de una obligación legal que ella se niega a satisfacer, por medio del amparo se pretende el cese de una lesión que la administración le ha ocasionado al administrado al violar un derecho que la Constitución le garantiza, o bien, impedir que la amenaza de tal lesión se materialice, ordenando el pronunciamiento de los órganos administrativos, a fin de evitar la violación de los derechos constitucionales del particular, del administrado.

Con referencia a lo anterior **Romero Muci, Humberto (1991, 73)** comenta: "... de modo que la omisión en el procedimiento implica una infracción al deber genérico de *proceder,* no al deber de *actuar* que es el típico en la carencia. La infracción al deber de *proceder* será objeto del amparo por omisión o retardo, no de la acción por abstención o negativa".

Por su Procedimiento

La **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **29-10-87,** bajo Ponencia del **Magistrado Alfredo**

Ducharne Alonzo, en el caso **Horacio Antonio Velázquez Ferrer,** citada por **Brewer Carías, Allan y Ortíz-Alvarez, Luis (1996, 96),** referida a la competencia judicial en el recurso de abstención o carencia, indica como Tribunales competentes para conocer de este recurso a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, cuando la conducta omisa sea de un funcionario nacional y a los Tribunales Superiores con competencia Contencioso Administrativo, cuando se trate de autoridades estadales o municipales.

Se excluye a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, para conocer de este recurso en primera instancia y solo pudiendo conocer en alzada de las decisiones de los Tribunales Superiores, sobre las cuales se hubiesen interpuesto apelaciones. En cuanto a su procedimiento, el mismo se rige por las disposiciones procedimentales del recurso contencioso de nulidad por ilegalidad contra actos de efectos particulares, consagrados en los Artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, resumiendo dicho procedimiento de la siguiente forma: admisión sin examen de los requisitos de admisibilidad, orden de librar cartel, comparecencia de los interesados, pruebas, relación, informes, sentencia y apelación.

En el amparo constitucional la competencia de los Tribunales es muy general, así se deduce del Artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, al establecer:

> **Artículo 7:** Son competentes para conocer de la acción de amparo, los tribunales de primera instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violados o amenazados de violación en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo.
>
> En caso de duda, se observaran, en lo pertinente, las normas sobre competencia en razón de la materia.

Esta competencia general esta establecida para los Jueces de Primera Instancia, sólo en los casos en que en el territorio no funcionen jueces de tal índole, la competencia corresponde a cualquier juez de la localidad, así se deduce del Artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, al indicar:

> Cuando los hechos, actos u omisiones constitutivos de la violación o amenaza de violación del derecho o garantía constitucional se produzcan en lugar donde no funcionen Tribunales de Primera Instancia, se interpondrá la acción de amparo ante ante cualquier juez de la localidad quien decidirá conforme a los establecido en la Ley...

La Corte Suprema de Justicia es competente en la Sala de competencia afín, con el derecho o garantía violados o amenazados de

violación, siempre y cuando se interponga este, contra el hecho, acto u omisión del Presidente de la República, los Ministros, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República o el Contralor General de la República, así lo establece el Artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

En cuanto al procedimiento del amparo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de fecha 01 de Febrero de 2000, adapto el procedimiento de amparo contemplado en los Artículos 13 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, a las prescripciones del Artículo 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual será desarrollado en el capítulo siguiente, pero se puede sintetizar de la siguiente forma: solicitud, examen preliminar de la solicitud, examen de los requisitos de admisibilidad, notificación de los presuntos agraviantes, audiencia pública constitucional, sentencia y apelación.

Omisiones Genéricas

Estas son las omisiones en que incurre la Administración cuando no tiene la obligación específica de pronunciarse, es decir cuando esta obligación no está determinada o impuesta por la ley, y es contra estas omisiones genéricas ante las cuales procede el amparo por omisión o mora de la Administración Pública, debido a que en nuestro ordenamiento jurídico, no existe una vía jurisdiccional específica para interponer, contra la omisión de respuesta de la Administración, ante una petición genérica del administrado, por lo cual se ha venido aceptando el procedimiento de amparo constitucional. Esta posición la confirma, la **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **22-05-97,** bajo ponencia del **Magistrado Humberto J. La Roche,** citado por **Ramírez & Garay (1997, 757),** al afirmar:

> En efecto, ha sostenido reiteradamente la sala, que el amparo constitucional, si bien procede contra omisiones de la Administración, sería contra aquellas que sean genéricas, vale decir, que sean la contrapartida del derecho de los ciudadanos de presentar sus planteamientos a los funcionarios públicos y a obtener oportuna respuesta; y a la vez contra las que sean absolutas, es decir, aquellas omisiones donde, sobre el asunto, la administración nunca se hubiese pronunciado expresamente.

En ese mismo sentido la **Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo,** de fecha **07-04-88,** con ponencia del **Magistrado Román José Duque,** citada por **Romero Muci, Humberto (1991, 22),** establece:

> El amparo constitucional se ha mostrado como un mecanismo "extraordinario" para la tutela de los derechos y garantías constitucionales lesionados por la inactividad administrativa, particularmente en resguardo de los derechos de *petición* y *defensa* constitucionales: que el administrado reciba oportuna respuesta a sus solicitudes o peticiones y que a la vez, la inactividad no se convierta en una barrera infranqueable para la protección de sus intereses, por encontrarse impedido de ejercer los recursos que fueron procedentes.

Según se ha visto el procedimiento de amparo constitucional, procede contra las obligaciones genéricas y no específicas, las cuales tienen un contenido y procedimiento distinto, estableciendo las diferencias que existen entre esta conductas omisivas, **Linares Benzo, Gustavo J. (1999, 393),** al señalar:

> Como se sabe, la doctrina distingue entre obligaciones *genéricas* de la Administración, aquellas "que tienen los funcionarios de actuar en ejercicio de atribuciones correspondientes a su cargo" y de las obligaciones *especificas,* que le son impuestas de manera irremediable e ineludible por las leyes"

García de Enterria, Eduardo citado por **Romero Muci, Humberto (1991, 73)** establece: "...la omisión en el procedimiento implica una infracción al deber genérico de *proceder,* no al deber de *actuar* que es el típico de la carencia. La infracción al deber de *proceder* será objeto del amparo por omisión o retardo, no de la acción por abstención o negativa".

Consagración Constitucional y Legal del Amparo contra Omisión o Mora de la Administración Pública

Consagración Constitucional

De rango constitucional el legislador ha concebido y desarrollado el amparo como medio de protección de los derechos y garantías fundamentales lesionadas, o amenazados de inminente violación, por particulares, poderes públicos, entendiéndose que el hecho, abstención, omisión o acto administrativo, han de constituir lesión, o amenaza de violación, directa e inminente en todo caso solo de la Constitución y no de texto subalterno.

El Artículo 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consagra el amparo constitucional, al establecer lo siguiente:

> **Artículo 27:** Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.
>
> El procedimiento de la acción de amparo constitucional será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad, y la autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que mas se asemeje a ella. Todo tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto.
>
> La acción de amparo a la libertad o seguridad podrá ser interpuesta por cualquier persona, y el detenido o detenida será puesto bajo la custodia del tribunal de manera inmediata, sin dilación alguna.
>
> El ejercicio de este derecho no puede ser afectado, en modo alguno, por la declaración del estado de excepción o de la restricción de garantías constitucionales.

De lo antes expuesto, se desprende que el amparo por omisión de la Administración Pública, es de rango constitucional, y solo procede cuando por ésta omisión existe violación o inminente amenaza de lesión directa e inmediata de la Carta Magna, y este amparo se ejerce para proteger el derecho constitucional garantizado, que contempla el Artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al establecer :

> **Artículo 51:** Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados conforme a la ley, pudiendo ser destituidos del cargo respectivo.

> De este Artículo se deriva el deber constitucional del funcionario competente de dar oportuna respuesta a la solicitud que le sea dirigida, según el criterio que se forme luego del examen de sus diversos planteamientos e igualmente consagra este Artículo, el derecho de petición y el de recibir oportuna y adecuada respuesta que tiene el ciudadano, constituyendo el amparo en consecuencia, la vía que tiene éste para garantizar estas garantías constitucionales.

Consagración Legal

Este amparo por omisión o mora de la Administración Pública, está desarrollado en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es de carácter extraordinario y está destinado a proteger los derechos constitucionales del administrado, que pudieran verse conculcados con sus actuaciones, omisiones o vías de hecho, de los sujetos a que se refiere el Artículo 2 de la referida ley, que señala:

> **Artículo 2:** " La acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión provenientes de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal. También procede contra el hecho, acto u omisión originadas por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas, que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de las garantías o derechos amparados por esta Ley.
> Se entenderá como amenaza válida para la procedencia de la acción de amparo aquella que sea inminente."

Igualmente el Artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece:

> **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 garantías constitucionales, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional.

En consecuencia tanto la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela como la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, regulan el amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, tal afirmación la sustenta **Brewer-Carías, Allan R., (1998, 97),** al comentar lo siguiente:

> ... Así, en el sistema venezolano de derecho de amparo regulado en la Constitución de 1961 y en la Ley Orgánica de Amparo, en el caso de protección frente a perturbaciones provenientes de autoridades públicas, esta procede frente a toda actuación pública, es decir, frente a todos los actos estatales y ante los actos materiales, omisiones y vías de hecho de las autoridades públicas (Art. 5).

Igualmente **Brewer-Carías, Allan R. (1993, 119),** establece:

> Por tanto, la acción de amparo procede también contra actos administrativos o contra conductas omisivas de la Administración que violen o amenacen violar un derecho o garantía constitucionales, pero siempre que no exista "un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional. En consecuencia si dicho medio existe no procedería la acción de amparo; y es la propia Ley Orgánica la que se ocupa de prever dicho medio procesal breve, sumario y efectivo, acorde con la

> protección constitucional", y ese es el recurso contencioso-administrativo de anulación, siempre que exista en la localidad un Tribunal con competencia contencioso-administrativa, y el mismo sea un medio efectivo y real de protección.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ha regulado el derecho de petición y la correspondiente garantía de obtener oportuna respuesta, imponiendo a los funcionarios el deber de tramitar y decidir los asuntos cuyo conocimiento les corresponda, y sancionando así mismo su incumplimiento, así lo consagran los Artículos 2, 3 y 100 ejusdem.

Establece además el Artículo 5 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, lo siguiente:

> **Artículo 5:** A falta de disposición expresa, toda petición, representación o solicitud de naturaleza administrativa dirigida por los particulares a los órganos de la administración pública y que no requiera substanciación, deberá ser resuelta dentro de veinte (20) días siguientes a su presentación o a la fecha posterior en la que el interesado hubiere cumplido los requisitos legales exigidos...

Objeto del Amparo contra Omisión o Mora de la Administración Pública

Cada vez que un particular solicita un acto administrativo y no se decide, se viola el derecho constitucional previsto en el Artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de obtener oportuna respuesta a su petición, además se le coloca en un estado de indefensión por no poder ejercer los recursos ordinarios, es por lo que a fin de evitar esta situación, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, consagran el amparo por omisión o mora, a fin de proteger los derechos y garantías constitucionales, de petición y de defensa.

Al respecto, la **Corte Primera de lo Contencioso Administrativo** en **Sentencia** del **17-12-85,** citada por **Brewer-Carías, Allan R. (1998, 161),** determina el objeto de este procedimiento, al consagrar lo siguiente:

> ... el ciudadano, que no obtiene respuesta de la Administración y sufre por ello la lesión de un derecho constitucionalmente garantizado, en forma presente y directa esta protegido por la norma contenida en el artículo 49 de la Constitución, esto es, por la vía del amparo y puede ocurrir a ella a fin de que se le restablezca en el goce del derecho lesionado que, en el caso presente, es el derecho de petición, por lo cual podrá exigir que se le cumpla el contenido de tal derecho, a saber, que se le confiera la pretensión deducida ante la administración; que se dicte la declaración que pretende, o bien que se le señalen los

motivos por los cuales no puede la Administración acceder a ninguna de las actuaciones precedentemente señaladas.

Igualmente, en **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **11-06-91,** bajo ponencia de la **Magistrada Cecilia Sosa,** citada por **Carrillo Artiles, Carlos L. (1999, 28),** establece:

> ... la solicitud de amparo va dirigida a que el juez ordene el pronunciamiento de la administración sin que le corresponda a aquel precisar la forma concreta como debe actuar la Administración; simplemente la obliga actuar a fin de evitar la violación de algún derecho constitucional...

La **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa**, de fecha **04-03-93,** bajo Ponencia del **Magistrado Luis H. Farias Mata,** en el caso **Fincas Algaba,** citada por **Brewer-Carías, Allan y Ortíz -Alvarez, Luis (1996, 81),** en relación al objeto, consagra lo siguiente:

> Al respecto considera la Corte que la oportuna respuesta de la Administración al peticionario, garantizadora del derecho de representar, ha sido arbitrada por el legislador así lo ha entendido la sala en su ya señalada jurisprudencia sobre la materia- como una garantía adicional del derecho de defensa, en el sentido de que se la ha instaurado para evitar que el silencio, abstención u omisión de la Administración en la oportuna respuesta, pudiera dejar al particular inerme ante la arbitrariedad administrativa encerrada en la ausencia de respuesta.

En ese mismo sentido la **Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo,** de fecha **11-03-93,** bajo ponencia de la **Magistarada Belén Ramírez Landaeta,** en el caso **Promotora Rosavila,** citada por **Brewer-Carías, Allan y Ortíz-Alvarez, Luis (1996, 771),** al indicar: "...la norma constitucional garantiza el derecho a una respuesta pero no necesariamente dicha respuesta debe ser favorable. La consecuencia de la violación de este derecho será el ordenar a la autoridad administrativa otorgar la respuesta correspondiente...".

En consecuencia el amparo por omisión o mora de la Administración, va dirigido a lograr el pronunciamiento de los órganos administrativos, a fin de evitar la violación de los derechos constitucionales del particular, del administrado. Igualmente por medio del amparo se pretende el cese de una lesión que la administración le ha ocasionado al administrado, al violar un derecho que la constitución le garantiza, o bien, impedir que la amenaza de tal acción se materialice. Igualmente con este amparo se intenta combatir los retardos u abstenciones de la Administración Pública.

Es decir, lo que se pretende con este amparo es que el Juez ordene el pronunciamiento de la administración, sin que le corresponda a éste precisar la forma concreta como debe actuar la Administración. El Juez de Amparo no

debe sustituir a la Administración ni debe decidir lo que esta debe hacer en cuanto a la solicitud que ha dirigido el administrado, solo se limita a ordenarle que se pronuncie, que proceda que cumpla con su deber de proceder y no con el deber de actuar que le corresponde a el Recurso por Abstención.

Casos en que procede el Amparo contra Omisión o Mora de la Administración Pública

Sobre los casos o momentos en que puede interponerse el procedimiento de amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, resulta oportuno indicar la **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **11-07-91,** bajo Ponencia de la **Magistarada Cecilia Sosa,** en el caso **Emisael Duran Díaz Vs. Cuerpo Técnico Judicial y Ministerio de Justicia** citada por **Brewer- Carías, Allan y Ortíz -Alvarez, Luis (1996, 90),** en la cual se indican los casos en que se puede ejercer el referido procedimiento y al respecto señala lo siguiente:

> De otra parte, conviene observar cuando se puede ejercer la referida acción de amparo por mora:
> a)*Durante el procedimiento constitutivo del acto*, el particular puede ejercer la acción de amparo por mora contra la omisión de los órganos administrativos de dictar un acto de tramite, un acto definitivo o un dictamen que resuelva una consulta, en aquellos supuestos en los que la aplicación de las figuras del acto denegatorio tácito (artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) o del silencio positivo (leyes especiales) no favorecería su situación jurídica, pues para lograr

el pleno ejercicio de los derechos constitucionales se requiere del pronunciamiento expreso de la administración....
b)*Durante el procedimiento de revisión del acto* en sede administrativa puede interponerse la acción de amparo por mora contra la omisión de los órganos administrativos que se abstienen de pronunciar y también cuando conocen del recurso interpuesto contra un acto denegatorio tácito (artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). La omisión *persistente* de la administración -en el proceso formativo y en el de revisión en su propia sede- impide al administrado obtener pronunciamiento expreso frente a su petición y con ello imposibilita que la jurisdicción contencioso-administrativa tenga materia sobre la cual decidir."

También procede el amparo conjuntamente con el Recurso por Abstención o Carencia o con el Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad, tal como lo prevé el Artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre y Derechos y Garantías Constitucionales, que expresa:

Artículo 5: (omissis...)

Cuando la acción de amparo se ejerce contra actos 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...

PARAGRAFO UNICO: Cuando se ejerza la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo que se fundamente en la violación de un derecho constitucional, el ejercicio del recurso procederá en cualquier tiempo, aún después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la Ley y no será necesario el agotamiento previo de la vía administrativa.

De lo antes expuesto, se observa que el legislador a establecido la posibilidad de interponer conjuntamente con el amparo el recurso contencioso de nulidad contra actos administrativos y el recurso de abstención o carencia.

Finalmente los casos en que se puede ejercer el amparo por omisión o mora de la Administración Pública, son los siguientes:

Durante el procedimiento constitutivo del acto

El administrado ante la omisión de pronunciamiento en la etapa constitutiva del acto administrativo, tiene las siguientes alternativas :

a) Ejercer el recurso administrativo correspondiente en base al silencio negativo a que se refiere el Artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que expresa:

> **Artículo 4:** En los casos en que un órgano de la administración pública no resolviere un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario...

b) Ejercer la acción de queja a que se contrae el Artículo 3 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual expresa en su segundo aparte:

"Los interesados podrán reclamar ante el superior jerárquico inmediato, del retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento, trámite o plazo, en que incurrieren los funcionarios responsables del asunto."

c) Interponer el amparo constitucional por mora de la administración, a fin de lograr el pronunciamiento de los órganos administrativos con el propósito de evitar la violación de los derechos constitucionales del particular. Es importante destacar, que este amparo por omisión o mora sólo se puede ejercer siempre y cuando no exista un pronunciamiento expreso de la administración, pues de existir éste, en nada contribuye al restablecimiento de la situación jurídica del administrado, ya que éste conoce la decisión de la administración que se produjo de manera expresa en el procedimiento constitutivo del acto.

En relación a lo planteado **Rondón de Sansó, Hildegard (1994, 89),** señala: "... Al efecto, las acciones que derivan de los supuestos enunciados en el título son los que a continuación se enuncian: 1. Impugnación contra el acto omiso. 2. Recurso contra el silencio-denegación. 3. Acción de carencia. 4. Acción de amparo constitucional."

Durante el procedimiento de revisión del acto en sede administrativa

Frente a la falta de respuesta de la administración ante la cual se ha interpuesto un recurso administrativo (reconsideración, jerárquico o de revisión), puede ejercerse el amparo por omisión. Igualmente puede interponerse cuando la administración se abstienen de pronunciar ante el recurso que le han interpuesto por una denegación tácita (silencio administrativo), según lo prevé el Artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Ahora bien, en caso de que exista omisión persistente de la administración por no decidir tanto en la etapa constitutiva del acto como en la de revisión del mismo, le impide al administrado obtener un pronunciamiento expreso, lo cual imposibilita que la jurisdicción contencioso administrativa tenga materia sobre la que decidir, por lo que el administrado debe ejercer el amparo a los fines de obligar a la administración a emitir un pronunciamiento y finalmente constituiría la materia de los recursos que posteriormente en ejercicio del derecho a la defensa pueda este ejercer.

Amparo contra Omisión o Mora conjuntamente con el Recurso de Abstención o Carencia

Como ya se indicó, el Artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece la posibilidad de interponer el amparo contra omisión conjuntamente con el recurso de abstención o carencia, pero la forma como lo consagra el Artículo 5 ejusdem tiende a confundir y pareciera un error del legislador, ya que ambos términos significan lo mismo, por cuanto abstenerse es omitir una acción por lo cual hay una relación de genero-especie.

En la práctica el amparo y el recurso por abstención o carencia se les considera que tienen el mismo objeto, que es ordenar a la Administración a que se pronuncie sobre la petición, por lo que hubo un criterio jurisprudencial que afirmo que ambas acciones persiguen los mismos efectos y por lo tanto ambas son excluyentes, lo cual pretendió erradicar la posibilidad de intentar el amparo con el recurso de abstención o carencia.

Tal decisión fue la **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **14-08-91,** bajo Ponencia de la **Magistrada Cecilia Sosa,** en el caso **Rosa Adelina González** citada por **Brewer-Carías, Allan y Ortíz-Alvarez, Luis (1996, 73),** al establecer:

> ...cuando se interpongan conjuntamente la acción de amparo constitucional por mora de la administración con el recurso de abstención, resulta inadmisible la primera, y se procedería a tramitar el recurso de abstención de ser procedente conforme al procedimiento contenido en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de justicia, desde que la acción de amparo pierde el carácter precautelar que la informa.

En contraposición a esta decisión encontramos la **Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo,** de fecha **29-06-95,** caso **Horacio Velásquez,** citada por **Chavero Gazdik, Rafael J. (2001, 444),** donde se corrigió el criterio de la anterior sentencia al establecer:

> ...considera la Corte que no son incompatibles las pretensiones de la acción de amparo constitucional interpuesta en forma cautelar y del recurso por abstención o recurso en carencia, dada la interdependencia que existe entre las mismas.
>
> Como conclusión, puede afirmarse que el legislador, efectivamente, consagró en el aparte primero del artículo 5° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la interposición conjunta de la acción de amparo constitucional con el recurso por abstención o recurso en carencia y así se declara expresamente.

Una reciente **Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **23-05-00,** caso **Sucesión Aquiles Monagas,** citada por **Chavero Gazdik, Rafael J. (2001, 444),** reafirma y sostiene el criterio de la anterior decisión, al establecer:

> Ahora bien la jurisprudencia por mucho tiempo había negado la posibilidad del ejercicio conjunto de la acción de amparo con el recurso contra la abstención u omisión de la administración, al señalar que ambas vías eran excluyentes, (Senrtecnia de esta sala del 14-8-91. caso: Rosa Adelina González), jurisprudencia esta que, como bien es conocido, ya ha sido superada, siendo posible que, de acuerdo al caso concreto, el Juez derive la presunción de violación al derecho o garantía constitucional, de la abstención de la administración que origino el recurso principal, lo cual no implica vaciar el contenido de este ultimo, existiendo una clara independencia entre las prestenciones de amparo y el recurso de carencia, sin perjuicio de las relaciones que pudieran existir, entre ambos.
>
> En todo caso, tal como lo dejo establecido esta Sala, en el fallo del 10 de abril de 2000, debe indicarse, que la garantía a la tutela judicial efectiva, actualmente consagrada en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, obliga a reconocer que el Juez cuenta con un poder cautelar general, amplio, que le permite adoptar, con prudencia y sin excesos, e independientemente de la pretensión principal, la medida cautelar provisional pertinente o adecuada para garantizar la eficacia de la sentencia principal.

En definitiva la intención de ejercer el amparo conjuntamente con el recurso por abstención o carencia, es porque ese amparo tiende a ser una medida cautelar, provisional, así se deduce de lo expuesto en la **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **24-03-94,** caso **Johnny Alexander Guevara** citado por **Chavero Gazdik, Rafael J. (2001, 441)** al señalar:

> ...el objeto del amparo ejercido conjuntamente con el recurso de abstención conforme lo dispuesto en los artículos 5 y 22 de la Ley orgánica de Amparo, es evitar que durante el proceso *(esto*

es, en forma provisional) se produzca un daño ilegitimo, producto de una presunción grave de violación de un derecho constitucional obtenida por el Juez contencioso administrativo luego de un breve análisis del asunto debatido.

CAPITULO III

TRAMITES PROCEDIMENTALES DEL AMPARO CONTRA OMISIÓN O MORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Requisitos de Procedencia del Procedimiento de Amparo por Omisión o Mora de la Administración Pública.

Entendido que el amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, va dirigido a lograr el pronunciamiento de los órganos administrativos, a fin de evitar la violación de los derechos constitucionales del administrado, se hace necesario determinar cuales son los requisitos necesarios para poder ejercer el mismo.

Como ya se ha expuesto, los Artículos 2 y 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, admiten la posibilidad de interponer este tipo de amparo, pero ha sido la jurisprudencia de la jurisdicción contencioso administrativo la que ha venido perfilando los requisitos de procedencia, tomando en cuenta la existencia de las otras conductas omisivas en que puede incurrir la Administración Pública, que son

las siguientes: silencio administrativo, omisiones específicas y negativa de pronunciamiento, las cuales como ya hemos visto, guardan relación y tienden a confundir al administrado a la hora de interponer el procedimiento de amparo contra la violación del derecho de recibir oportuna y adecuada respuesta.

En efecto la **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **11-07-91,** bajo Ponencia de la **Magistrada Cecilia Sosa,** en el caso **Emisael Duran Díaz Vs. Cuerpo Técnico Judicial y Ministerio de Justicia,** citada por **Carrillo Artiles, Carlos (1999, 27),** sobre los requisitos del amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, establece:

> a) La conducta lesiva que permite la interposición de la acción ha de ser absoluta y, en consecuencia, el pronunciamiento de la administración de cualquier tipo que este sea, impediría su ejercicio.
>
> En efecto de existir un acto administrativo expreso surgido en el procedimiento constitutivo o en el revisorio, se deberá proceder a la interposición de otros recursos, tales como la acción de amparo (no por omisión de la administración sino por el menoscabo de los derechos constitucionales) conjuntamente con el recurso de nulidad por ilegalidad o la interposición de este ultimo recurso acompañado con la solicitud, si ello fuere procedente, de la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado conforme lo permite el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

> b) La omisión de la Administración que habilita el ejercicio de la mencionada acción de amparo por mora, es la genérica de pronunciarse y no la específica que ha venido exigiendo la jurisprudencia en el caso de la acción de abstención. Es decir, la solicitud de amparo va dirigida a que el Juez ordene el pronunciamiento de la Administración sin que le corresponda a aquel precisar la forma concreta como debe actuar la administración; simplemente obliga a actuar a fin de evitar la violación de algún derecho constitucional.

En este mismo sentido la **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **13-08-92,** bajo Ponencia del **Magistrado Luis H. Farias Mata,** en el caso **Navío Jesús Salas Grado,** citada por **Brewer-Carías, Allan y Ortíz-Alvarez, Luis (1996, 93),** consagra lo siguiente:

> Efectivamente, los principios que se desprenden de la jurisprudencia sobre la materia respecto de la procedencia de una acción de amparo para el caso de silencio o conductas omisivas de la administración en la resolución de un asunto o recurso, son las siguientes:
>
> 1° La conducta omisiva de la administración debe ser absoluta y total, es decir no procede la extraordinaria acción de amparo sobre la base de una supuesta violación del derecho de representar y de obtener oportuna repuesta, cuando aquella se hubiere pronunciado mediante un acto administrativo expreso, ya sea en el procedimiento constitutivo o al resolver la interposición de los recursos administrativos. Consecuentemente:
>
> 2° Ha de ocurrir la omisión ante una obligación genérica de pronunciarse, a cargo de la administración, pero no ante una obligación específica que le haya sido puesta por la ley, ya que en este último caso habría de recurrirse mas bien al recurso de

> abstención, contemplado en el artículo 42, ordinal 23, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de justicia.

Igualmente sobre los requisitos para la procedencia del amparo contra omisión, la **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia,** de fecha **01-01-93,** caso **Jean Marie Mirtho y otro Vs. Ministerio de Relaciones Interiores,** citada por **Carrillo Artiles, Carlos (1999, 28),** establece lo siguiente:

> La Sala ha ido definiendo los requisitos que deben existir para que sea admitida la acción de amparo constitucional contra las "conductas omisivas" en que incurre la Administración. Al efecto se ha precisado que la omisión o inactividad debe ocurrir ante la obligación genérica de pronunciarse y no ante las obligaciones específicas que le sean determinadas o impuestas por ley. Además, se exige que esa omisión sea absoluta, es decir, que la Administración no se hubiere pronunciado previamente sobre el mismo asunto.

Igualmente la **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **06-03-96,** bajo ponencia de la **Magistrada Calcaño de Temeltas,** caso **Texfin, C.A,** citada por **Soto Hernández, María E. (1999, 340)**, establece:

> Ha sido constante y reiterada la jurisprudencia de esta Sala sobre los requisitos indispensables y concurrentes para que proceda la acción de amparo constitucional contra omisiones o abstenciones de los órganos del Poder Público: se requiere, en primer lugar,

> que la omisión denunciada sea absoluta, es decir, que no hubiera la Administración dado respuesta expresa al particular sobre su solicitud en alguna oportunidad –porque de existir acto expreso entonces, las acciones judiciales se ejercerían contra la voluntad siendo inútil un proceso de amparo-; y, en segundo término, que la omisión se produzca frente a obligaciones genéricas de responder contrapartida del derecho contemplado en el art. 67 de la Constitución y no frente a obligaciones legal especifica, entendidas estas como conductas mayormente regladas que a los órganos públicos impone la ley.

Por otra parte, **Carrillo Artiles, Carlos L. (1999, 28),** al referirse a los requisitos del amparo contra omisión, establece:

> ...dos principios fundamentales de la doctrina, los cuales esta sala, laboriosamente a través de su jurisprudencia, ha ido atribuyendo a la acción de amparo constitucional cuando se ejerza en forma exclusiva; a saber: a) el de la necesaria violación directa e inmediata de la Constitución; y b) el del carácter extraordinario o especial de la acción de amparo.

Sobre este último requisito del carácter extraordinario o especial del amparo, la **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, de fecha 04-03-93,** bajo Ponencia del **Magistrado Luis H. Farias Mata,** en el caso **Myrtho Jean-Mary de Seide,** citada por **Brewer-Carías, Allan y Ortíz -Alvarez, Luis (1996, 93),** consagra lo siguiente:

> El otro principio que impide el ejercicio de la acción de amparo autónoma contra abstención del cumplimiento de obligaciones

> específicas es el de ostentar aquella un carácter extraordinario o especial. Esta característica, atribuidale inicialmente por vía jurisprudencial, fue confirmada con la promulgación de la ley que rige la materia cuando se condicionó su admisión al hecho de no existir otros medios procésales eficaces con capacidad para restablecer inmediatamente la situación constitucional infringida.

Todo lo antes planteado, es reafirmado por la **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa,** de fecha **14-01-99,** con ponencia de la **Magistrada Cecilia Sosa Gómez** en el caso **de Víctor López Molina,** citada por **Pierre Tapia, Oscar R. (1999, 64),** al establecer:

> Al respecto se debe señalar que la acción de amparo constitucional es admisible contra omisiones de la Administración Pública y su procedencia esta limitada a los casos en que la omisión cuestionada sea de carácter genérica, mas no frente a una omisión específica, (la cual hace procedente el recurso correspondiente) y que, además, la omisión sea absoluta, es decir, cuando no exista ningún acto expreso de la Administración sobre el asunto planteado, por tanto, cuando el silencio ocurre en la oportunidad en que el funcionario respectivo debe responder un recurso administrativo ejercido contra un acto expreso, el amparo resulta improcedente porque el pronunciamiento de la administración, como tal, existe.

De lo antes expuesto, podemos determinar que los requisitos para la procedencia del amparo por omisión o mora de la Administración Pública, son los siguientes:

1) La conducta lesiva de la Administración ha de ser absoluta.
2) La conducta lesiva de la Administración debe violar de manera directa e inmediata una disposición constitucional.
3) La omisión de la Administración, es la obligación genérica de pronunciarse y no específica.
4) No debe existir ningún otro medio procesal para restablecer la situación.

A continuación analizamos cada uno de los requisitos:

La conducta lesiva de la Administración ha de ser absoluta

La conducta lesiva que permite la interposición del amparo en contra de la Administración ha de ser absoluta, y al respecto se señala que el pronunciamiento de la administración de cualquier tipo que este sea, impediría su interposición. En caso de que exista un acto administrativo expreso, se debe proceder a la interposición de otros recursos, como sería el de amparo por el menoscabo de los derechos constitucionales y no el amparo por omisión de la Administración, conjuntamente con este amparo se puede ejercer el recurso de nulidad por ilegalidad.

Con referencia a los anterior, **Carrillo Artiles, Carlos L. (1999, 28),** comenta:

> ... si dicha administración emite cualquier pronunciamiento, ya sea parcial, total o erróneo; este, imposibilitaría indefectiblemente el ejercicio de la enunciada Acción de Amparo Constitucional; solo siendo viable la interposición de los Recursos Revisorios de Segundo Grado".

En este mismo orden de ideas, **Linares Benzo, Gustavo J. (1999, 393),** establece:

> En el caso de las obligaciones *genéricas,* el amparo solo procede contra la omisión si es *absoluta,* tal como expreso la CSJ-SPA el 11-7-91 (caso José Durán):
>
> *"El amparo por mora, al existir un pronunciamiento expreso de la Administración, en nada contribuye al restablecimiento de la situación jurídica del adimintradfo, pues la orden de pronunciamiento del Juez de amparo seria inútil desde que el administrado conoce ya la decisión de la administración, es decir, la del procedimiento constitutivo del acto que se produjo de manera expresa"*

En consecuencia para que proceda el amparo por omisión de la Administración, se requiere que esta omisión sea absoluta, total, es decir que la administración no se hubiere pronunciado previamente sobre el mismo asunto, ni se hubiese pronunciado de forma parcial, total o errónea, ya que

esto imposibilita la procedencia de esta acción por no estar entonces en presencia ante una conducta omisiva.

Cabe agregar, que la omisión absoluta de la Administración debe ser ante una *solicitud inicial* del administrado, por cuanto si ya ha habido pronunciamiento o la administración se ha abstenido a realizar un acto o negado a realizarlo no procede este amparo sino el recurso por abstención o carencia o el silencio administrativo, según el caso. En consecuencia este amparo no procede en los procedimientos de segundo grado, ya que ante la omisión de respuesta de la administración en esta instancia, la misma se puede corregir con el Recurso de Nulidad.

La conducta lesiva de la Administración debe violar de manera directa e inmediata una disposición constitucional

Como segundo requisito se exige que la inactividad de la administración viole de manera directa e inmediata un derecho o garantía constitucional, al respecto comenta **Chavero Gasdik, Rafael J. (2001, 382),** lo siguiente:

> ...En efecto ha sostenido la sala en repetidas oportunidades que para la procedencia del amparo constitucional el acto, hecho u omisión cuestionadas deben infringir directamente o inmediatamente una disposición fundamental.

> Esto no significa, precisó igualmente la Corte, que "el derecho o garantía de que se trate no estén desarrollados o regulados en textos normativos de rango inferior, pero sin que sea necesario al juzgador acudir o fundamentare en ellos para detectar o determinar si la violación constitucional al derecho o garantía efectivamente se ha consumado (sentencia N° 343 del 10.07.91, caso tarjetas BANVENEZ)

Por lo antes expuesto se desprende que la jurisprudencia y la doctrina han fijado que para la procedencia del amparo autónomo contra omisión o mora de la Administración Pública, se exige la violación directa de la Constitución, específicamente de un derecho fundamental, es decir que la gravedad del hecho lesivo sea significativa y no una mera trasgresión de una norma legal que desarrolle un derecho constitucional, que el derecho o garantía de que se trate no estén desarrollados o regulados en textos normativos de rango inferior.

La omisión de la Administración, es la obligación genérica de pronunciarse y no la específica

Este requisito se refiere a que la obligación que ha de tener la Administración es la genérica de pronunciarse y no la específica, ya que con esa inactividad se debe infringir un dispositivo constitucional genérico, como lo es el Artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual establece: "Toda persona tiene el derecho de representar

o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna y adecuada respuesta..."

De manera pues, que si la ley de forma específica le ordena a la Administración que no se pronuncie, no se está infringiendo ningún dispositivo constitucional, por lo tanto no procede el amparo por omisión, porque no se está lesionando ningún derecho o garantía constitucional, en consecuencia, si la abstención se produce ante una obligación específica no procede la acción de amparo porque se le estaría quitando el carácter constitucional de esa acción.

Sobre lo antes expuesto, comenta **Carrillo Artiles, Carlos L. (1.999, 29)** , lo siguiente:

> En los casos de abstenciones u omisiones de la Administración puede observarse una distinción entre las normas constitucionales lesionadas cuando aquellas ocurren ante obligaciones genéricas o específicas. En el primer supuesto, cuando un ente público no cumple con la obligación genérica de responder o tramitar un asunto o recurso interpuesto por un particular, se infringe el derecho de éste a obtener oportuna respuesta, consagrado en el artículo 67 de la Constitución; mientras que cuando la inactividad se produce ante una obligación específica que la ley le impone de una manera concreta e ineludible, no se viola esa disposición constitucional ni alguna otra directamente...

La omisión de la Administración que habilita el ejercicio del amparo por mora, es la genérica de pronunciarse y no la específica, a fin de que con éste amparo por omisión o mora, el Juez le va ordenar el pronunciamiento de la Administración, sin indicarle la forma concreta como debe actuar ésta, simplemente la obliga a actuar, a fin de evitar la violación de un derecho constitucional.

No debe existir ningún otro medio procesal para restablecer la situación jurídica infringida

Este requisito que impide el ejercicio del amparo es el de ostentar un carácter extraordinario o especial y se refiere a que no deben existir otros medios procésales eficaces con capacidad para restablecer inmediatamente la situación constitucional infringida.

Procedimiento para ejercer el Amparo contra Omisión o Mora de la Administración Pública

Sujetos Procesales del Amparo Constitucional

Es necesario saber, antes de entrar a conocer como es el procedimiento, quienes pueden hacer uso del amparo constitucional y frente

a quien se puede interponer. Al respecto resulta oportuno indicar la definición que sobre la legitimación y sus tipos, activa y pasiva, ha establecido **Canova González, Antonio** citado por **Soto Hernández, María E. (1999, 326),** al comentar:

> La legitimación puede definirse como la capacidad o aptitud que tiene una persona, ya sea natural o jurídica, para hacer valer sus derechos o intereses en juicio. Así entendemos que tiene legitimación activa aquella persona que por afirmar ser titular de un interés jurídico propio puede hacer uso de los mecanismos procésales para imponerlo en juicio frente a cualquier otro. Contrariamente, legitimación pasiva es la condición que posee la persona contra quien se deduce en juicio, es decir, contra quien se afirma la existencia de un interés jurídico.

Legitimación Activa

La legitimación activa para interponer el amparo se encuentra establecida en el Artículo 13 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que establece: "La acción de amparo constitucional puede ser interpuesta ante el Juez competente por cualquier persona natural o jurídica, por representación o directamente, quedando a salvo las atribuciones del Ministerio Público, y de los Procuradores de Menores, Agrarios y del Trabajo, si fuere el caso".

Al respecto, **Romero Muci, Humberto (1991, 64),** establece:

> En el amparo constitucional mas ampliamente, la legitimación activa se extiende al sujeto efectivamente lesionado o amenazado de violación en su derecho o garantía constitucional, entendiéndose que se trata de una acción personal, que procesalmente exige a lo menos, un interés legitimo y directo en el postulante, aunque es necesario destacar, que de conformidad con la norma del Artículo 13 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la solicitud de amparo puede ser presentada por cualquier persona natural o jurídica actuando por si misma o en representación de otro.

Puede ejercer el procedimiento de amparo constitucional toda persona que se vea lesionada o amenazada de violación de sus derechos o garantías constitucionales, con la finalidad que se restablezca la situación jurídica infringida. Esta persona puede ser natural, jurídica, domiciliada o no en el país, nacional, que no habite en el país o que no se encuentre físicamente en el o extranjeros no domiciliados en el país y hasta los transeúntes.

Estas personas pueden interponer el amparo sin la asistencia de Abogado, pero para las etapas del proceso, el tribunal debe asignarle un Defensor del Pueblo, tal como lo establece la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

En atención al amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, el legitimado activo es aquel efectivamente lesionado o amenazado

de violación en su derecho o garantía constitucional, prevista en el Artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Legitimación Pasiva

En cuanto a la legitimación pasiva, el Artículo 2 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece: "la acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión provenientes de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal. También procede contra el hecho, acto u omisión originados por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas...".

Es decir, que el procedimiento de amparo procede contra toda persona o órgano del estado que se le señale como presunto agraviante, así lo confirma la **Sentencia** de la **Corte Primera de lo Contencioso Administrativo,** de fecha **21-11-90,** caso **Varios vs. Comisión Nacional de Valores,** citada por **Chavero Gazdik, Rafael, (2001, 137),** al establecer:

> ...ratifica su doctrina reiteradamente sostenida de que la acción de amparo contra los organismos administrativos, se individualiza en la persona de sus titulares o responsables, los cuales deben comparecer personalmente, informar sus razones de hecho y de derecho y hacerse en tal forma responsable de sus actos...(omissis)

En este mismo orden y dirección **Soto Hernández, Maria E. (1999, 328)** establece:

> En cuanto a la legitimación pasiva en materia de amparo constitucional,... la acción de amparo esta dirigida directamente contra la autoridad administrativa que produjo la lesión, o amenaza de lesión, a un derecho constitucional y no a la persona jurídica de derecho público en abstracto en materia de amparo constitucional dada la consecuencia individualizadora de la acción de amparo, la misma se ejerce contra la autoridad que se convierte en agente trasgresor de los derechos constitucionales del accionarte. Al juicio de amparo constitucional no se lleva al ente en abstracto con personalidad jurídica de derecho público, sino que se trae directamente al funcionario o al agente de la administración que genero la legitimación pasiva en el amparo constitucional.

En ese mismo sentido la **Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia,** de fecha **08-03-90,** caso **Luz Magali Serna Rugeles,** citada por **Chavero Gazdik, Rafael (2001,137),** establece:

> ...el órgano administrativo es el sujeto pasivo de la acción, y recae en quien ejerce el cargo para el momento en que se intenta la acción de amparo, ya que en definitiva es la Administración Pública, actuando a través de sus agentes, la que tiene y debe asumir la responsabilidad por la actuación de estos.

En consecuencia el procedimiento de amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, va dirigido directamente contra la autoridad administrativa que lesiona o amenaza lesionar el derecho constitucional de petición, oportuna y adecuada respuesta.

En cuanto al procedimiento como tal, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de fecha 01 de Febrero de 2000, adaptó el procedimiento de amparo constitucional contemplado en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, a las prescripciones del Artículo 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que contempla las características del amparo, las cuales ya fueron explicadas en el capítulo I, a fin de establecer interpretaciones sobre el contenido y alcance de esa norma constitucional, las cuales son, en materia de amparo vinculantes para todos los Tribunales d la República.

Competencia de los Órganos Jurisdiccionales en materia de Amparo Constitucional.

En lo que respecta a este punto, es importante conocer cual es el criterio que ha de aplicarse en cuanto a los tribunales competentes para interponer un procedimiento de amparo, para así evitar perdidas de tiempo en lo que respecta a saber ante que tribunal se debe acudir, para así no darle mal uso al amparo caracterizado por ser el medio mas rápido para acceder a la justicia.

En efecto la **Sentencia de la Sala Constitucional, del Tribunal Supremo de Justicia,** de fecha **24-01-2001,** sobre a la competencia en materia de amparo, establece:

> El criterio fundamental utilizado en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales para determinar la competencia de los órganos jurisdiccionales en materia de amparo constitucional es la afinidad o identidad entre la materia que está atribuida a los jueces y los derechos y garantías denunciados como violados. Así lo dispone expresamente la mencionada ley, al consagrar en su artículo 7 que Son competentes para conocer de la acción de amparo, los tribunales de Primera Instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo. Es de hacer notar, que con el criterio antes mencionado el legislador buscó que fueran los jueces que más conocieran y que estuvieran más familiarizados con los derechos constitucionales denunciados como lesionados, los que tuvieran la competencia para conocer de la acción de amparo, circunstancia ésta que redundaría en la eficacia y desarrollo de la institución. Así las cosas, cuando en materia de amparo constitucional se denuncie la violación de algunos de estos derechos, se debe determinar a los fines de conocer el tribunal competente, el tipo de relación existente entre el accionante y el presunto agraviante, para lo cual debe tomarse en consideración los valores e intereses envueltos en la violación o violaciones denunciadas, así como la naturaleza de las actividades realizadas y del órgano del cual emana la presunta lesión.

En atención al amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, que es materia administrativa, es importante señalar la **Sentencia**

de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha **25-01-01,** que sobre a la competencia de este amparo establece:

> la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de las acciones autónomas de amparo viene determinada no sólo en razón del criterio de afinidad con la naturaleza de los derechos invocados, consagrado en la Ley que rige, sino también en atención al órgano del cual emana la conducta que se pretende atentatoria contra los derechos o garantías constitucionales invocados, puesto que tal criterio define cuál es el Tribunal de primera instancia, dentro de la jurisdicción contencioso administrativa. En tal sentido, tanto la jerarquía del órgano, como su competencia territorial, como su ubicación dentro de la división vertical del Poder Público (nacional, estadal o municipal), determinan cuál Tribunal resulta competente en primera instancia para conocer del amparo.

Con referencia a lo anterior **Brewer-Carías, Allan** citado por **Chavero Gasdik, Rafael (2001, 56):** establece: "...siempre que este presente la Administración Pública debe conocer del amparo la jurisdicción contencioso-administrativa, o conservar el criterio de la afinidad que actualmente consagra la Ley, dejando claro que el mismo debe aplicarse incluso cuando una de las partes sea un ente público...".

Competencia de los Tribunales de Primera Instancia

Les corresponde a estos el conocimiento de los amparos, distintos a los señalados en el Artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, tomando en cuenta la afinidad de la materia, como ya se explico en los puntos anteriores.

Competencia de los Tribunales Superiores

Les corresponde a estos el conocimiento de la apelación y consulta de las decisiones de los Tribunales de Primera Instancia, contra su decisión no habrá consulta ni apelación.

Con referencia a lo anterior, la **Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia,** de fecha **25-01-2001,** establece:

> Por tanto, si la materia administrativa es afín a la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional de que se trate, es legalmente posible, como se verá, que los Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso Administrativo, al igual que los demás Tribunales competentes en materia administrativa, tengan competencia para conocer, en primera instancia, de las causas de amparo constitucional que le correspondan. Esta posibilidad encuentra apoyo en el desplazamiento de competencia que autoriza la disposición prevista en el artículo 5, primer aparte, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías

> Constitucionales. En definitiva, si bien los Tribunales competentes para conocer, en primera instancia, de la materia administrativa, no tienen la denominación de Tribunales de Primera Instancia, pueden conocer, en primera instancia, de las causas de amparo que les correspondan, por cuanto las funciones que cumplen, en el grado en que conocen, son idénticas a las que corresponden, en una causa común, a los Tribunales de Primera Instancia.

Competencia de la Sala Constitucional

En sentencia de fecha **20 de Enero de 2000, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia,** ejerciendo la jurisdicción constitucional, conforme al ultimo aparte del Artículo 266 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, delimita la competencia en materia de amparo, de esta Sala, al establecer:

> Le corresponde a esta Sala:
> a) El conocimiento, en única instancia, de la acción de amparo contra los funcionarios a que se refiere el artículo 8 de la LOASDGC, así como contra los funcionarios que actúen por delegación de las atribuciones de los anteriores.
> b) El conocimiento del amparo contra las decisiones de ultima instancia emanadas de los Tribunales Superiores, de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo Penal, y las apelaciones y consultas contra sentencias dictadas por estos cuando conozcan en primera instancia. (subrayado nuestro).

Igualmente la referida **Sentencia** de fecha **20 de Enero del 2000,**

cuyo ponente fue el Dr. Jesús Eduardo Cabrera, le otorga una facultad revisora a la Sala Constitucional, al señalar:

> La sala por vía excepcional puede revisar discrecionalmente las sentencias de amparo que, de acuerdo a la competencia tratada en este fallo, sean de la exclusiva competencia de los Tribunales de Segunda Instancia, quienes conozcan la causa por apelación y que por lo tanto no susceptibles de consulta, así como cualquier otro fallo que desacate la doctrina vinculante de esta Sala, dictada en materia constitucional.

A manera de resumen final, en materia de amparo contra omisión o mora de la Administración Pública que constituye el tema de esta investigación, el amparo debe interponerse ante la jurisdicción contencioso administrativa, por cuanto la naturaleza del derecho o garantía constitucional denunciada es de naturaleza administrativa aunado a que se esta intentando contra un órgano del Poder Público como lo es la Administración Pública.

Cuando los Tribunales Superiores Contencioso Administrativos conocen en primera instancia de los amparos, la apelación o consulta que se ejerzan contra esa sentencia que estos dicten, le corresponde a la Corte Primera de los Contencioso Administrativo. En estos casos la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, solo podrá acceder a través de la revisión prevista en el Artículo 336 numeral 10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Amparo Conjunto

El procedimiento de amparo puede ejercerse conjuntamente con el recurso contenciosos administrativo de nulidad de actos administrativos o contra las conductas omisivas, según lo establece el Artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. A la sala Político Administrativa y a la Sala Electoral les corresponde conocer los amparos que se ejercieron o se ejerzan conjuntamente con el recurso contencioso administrativo o electoral de anulación o contra las conductas omisivas. Mientras que, las Salas del Tribunal Supremo de Justicia que conocen de amparos que no se han ejercido conjuntamente con recursos contenciosos administrativos, remitirán a la Sala Constitucional las acciones de amparo que venían tramitando.

También puede ejercerse el amparo constitucional conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de abstención o carencia, tal como lo prevee el primer aparte del Artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Al respecto la **Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia,** de fecha **23-05-00,** caso **Sucesión Aquiles Monagas,** citada por **Chavero Gazdik, Rafael (2001, 444),** comenta lo siguiente:

> Ahora bien la jurisprudencia durante mucho tiempo había negado la posibilidad del ejercicio conjunto de la acción de amparo con el recurso contenciosos contra abstención u omisiones de la Administración, al señalar que ambas vías eran excluyentes, (Sentencia de esta Sala del 4-8-91), caso: Rosa Adelina González), jurisprudencia ésta que, como bien es conocido, ya ha sido superada, siendo posible que, de acuerdo al caso concreto, el juez derive la presunción de la violación al derecho o garantía constitucional, de la abstención de la administración que origino el recurso principal, lo que no implica vaciar el contenido de este ultimo, existiendo una clara independencia entre las pretensiones del amparo y el recurso de carencia, sin perjuicio de las relaciones que pudieran existir entre ambas.
>
> En todo caso, tal como dejo establecido en esta Sala, en el fallo del 10 de abril de 2000, debe indicarse, que la garantía a la tutela judicial efectiva actualmente consagrada en el articulo 26 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, obliga a reconocer que el Juez que cuenta con un poder cautelar general, amplio que le permite adoptar, con prudencia y sin excesos, e independientemente de la pretensión principal, la medida cautelar provisional pertinente o adecuada para garantizar la eficacia de la sentencia principal

En este orden de ideas se puede citar a **Romero Muci,** citado por **Chavero Gazdik, Rafael (2001,447),** quien comenta:

> ...el juez contencioso administrativo puede "garantizar la efectividad de la sentencia principal en un proceso de carencia a través de una medida cautelar, sea mediante una medida preventiva o por vía de amparo constitucional en función acumulativa con las acciones ordinarias". En estos casos, sigue el indicado autor, "deberá orientarse a proveer provisionalmente, alguno de los efectos del acto especifico omitido, o inclusive este mismo, así como también, garantizar al accionante que durante la secuela procesal la Administración omisa no afectará la situación creada por su carencia, mediante su actuación formal o material".

Después de las consideraciones anteriores, se puede precisar que dentro del proceso del recurso por abstención o carencia, el juez contencioso administrativo puede otorgar medidas cautelares por vía de amparo o innominadas, u ordenar a la Administración que expida el acto omitido que podría ser el mismo acto que va a otorgar una vez que decida el juicio principal, caso en el cual dicho acto pasara a ser definitivo si es declarado con lugar el recurso o pasara a suspenderse, en caso contrario, todo esto a los fines de suspender la lesión constitucional denunciada y garantizar la efectividad de la sentencia principal.

A continuación, se indican los tramites procedimientales para interponer el amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, los cuales son los siguientes:

Inicio

El proceso se inicia en forma oral o escrita, y la solicitud deberá contener, además de los requisitos del Artículo 18 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la indicación de las pruebas que el accionante promoverá, "siendo esta una carga cuya omisión produce la preclusión de la oportunidad", esto se refiere a que de

no señalar las pruebas al momento de introducir la solicitud, no tendrá otra oportunidad para hacerlo. Ahora bien, las pruebas se valoraran por la sana critica, excepto las instrumentales cuya valoración se hará conforme al Código Civil.

Cabe agregar, que actualmente se esta permitiendo la interposición del amparo por vía Internet, así lo confirma la **Sentencia de la Sala Constitucional,** de fecha **09-04-2001,** que al respecto señala:

> Esta Sala por interpretación progresiva del artículo 16 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales admite que, dentro del medio telegráfico a que hace alusión dicho articulado, está incluido el Internet como medio posible de interposición de la petición de amparo constitucional, limitándola a casos de urgencia y a su ratificación, personal o mediante apoderado, dentro de los tres (3) días siguientes a su recepción. Ello es así con el fin de no limitar el derecho al acceso a la justicia del accionante, por constituir no sólo un hecho notorio la existencia del Internet como medio novedoso y efectivo de transmisión electrónica de comunicación, sino que, además, dicho medio se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico venezolano por el reciente Decreto Ley Nº 1204 sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 37.148 del 28 de febrero de 2001, en donde se le da inclusive valor probatorio a dichas transmisiones.

Admisión

Quien conozca de la acción, la admitirá o no, podrá ordenar que se amplíen los hechos y las pruebas, o se corrijan los defectos u omisiones, de conformidad con los Artículos 17 y 19 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Igualmente es importante señalar que las causales de admisión son de orden público, así lo consagra la **Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia** de fecha **22-03-01,** que al respecto establece: "Al efecto, esta Sala observa que la admisión de una acción de amparo o de una demanda es de naturaleza provisional, a reserva de lo que se resuelva en la sentencia definitiva, y su contenido no produce cosa juzgada de ningún género."

En ese mismo sentido la **Sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia,** de fecha **03-04-2001,** establece:

> las causales de inadmisibilidad previstas en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, son por su propia naturaleza materia de eminente orden público; siendo ello así, el Juzgador cuenta con un amplio poder de apreciación, incluso para examinar elementos que no hayan sido observados por las partes, o bien que aún siéndolo, hayan podido escapar del análisis previamente realizado por el propio tribunal

Resulta oportuno señalar, la **Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia,** de fecha **26-01-2001,** que comenta sobre la admisibilidad del amparo, lo siguiente:

> En relación a la admisión de la acción de amparo, esta Sala considera necesario destacar que al igual que la admisión de la demanda, el auto que en ese sentido se dicta no prejuzga sobre el fondo, sino que constatado que se llenan los requisitos mínimos para dar curso a la acción y a la demanda, se ordena tramitarla, con el fin que en el fallo definitivo se analice y examine todo lo referente al fondo, y se revise de nuevo la existencia de los requisitos de admisibilidad en esa etapa del proceso. En consecuencia, a pesar de ser la admisión de la acción un requisito necesario para el inicio del procedimiento, ya que es a través de esta figura que el juez determina si la acción incoada debe o no tramitarse, eso no quiere decir que ese es el único momento dentro del proceso en el cual el juez puede declarar la inadmisibilidad de una acción, ya que, puede darse el caso en el cual el juez al estudiar el fondo del asunto planteado, descubre que existe una causal de inadmisibilidad no reparada por él, la cual puede ser pre-existente, o puede sobrevenir en el transcurso del proceso, y es en ese momento cuando el juez debe declarar inadmisible la acción; así ha quedado establecido en jurisprudencia reiterada de esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y en jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia.

Notificación

Una vez que se dicte la sentencia que admita el amparo, se notificara al presunto agraviado, al Ministerio Público o Defensor del Pueblo, es decir a los sujetos procésales que han de intervenir en el proceso de amparo

constitucional, para que concurran a la audiencia oral, que tendrá lugar dentro de las noventa y seis (96) horas a partir de la ultima notificación, la cual podrá ser practicada mediante boleta o comunicación telefónica, fax, telegrama, correo electrónico, o cualquier otro medio de comunicación interpersonal.

De la notificación dejara constancia el secretario, no siendo necesaria la notificación del accionante, por cuanto ya este se encuentra a derecho, así lo afirma la **Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia,** de fecha **09-04-2001,** que al respecto señala: "...la notificación del accionante no es necesaria para la celebración de la audiencia constitucional, en virtud de que la misma se encuentra a derecho desde la interposición de la acción de amparo constitucional. "

Cabe agregar, que si el presunto agraviante no comparece a la audiencia constitucional, que es la única oportunidad que tiene para presentar su informe y argumentos de defensa, sufrirá la consecuencia que le impone el Artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que no es otra, que la aceptación de los hechos incriminados, es decir, se tendrán como ciertos los alegatos narrados por el actor, en su solicitud de amparo constitucional y se dará por terminando el procedimiento. Sobre esta situación, existe una

excepción cuando se trata de materia de orden público, la cual esta establecida en la reitera sentencia del 01 de Febrero de 2000, que señala:

> ...a menos que el tribunal considere que los hechos alegados afectan el orden público, caso en el cual podrá inquirir sobre los hechos alegados, en un lapso breve, ya que conforme al principio general contenido en el artículo 11 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 14 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en materia de orden público el juez podrá tomar de oficio las providencias que creyere necesarias.

Audiencia Constitucional

Se realiza de forma oral y pública dentro de las noventa y seis (96) horas siguientes a la ultima de las notificaciones practicadas. Esta audiencia si se quiere es un acto muy complejo, por cuanto las partes exponen sus alegatos, el Juez ordena y ejecuta la actividad probatoria, formula las preguntas que considere pertinentes a fin de aclarar las dudas que se le hayan presentado en la lectura del expediente, el cual debe leer antes de la audiencia, por cuanto, en esta, debe dictar la decisión del amparo constitucional, todo lo cual quedará asentado en una acta.

Es importante destacar, que el acta solo va a contener una descripción del acto realizado, de las partes que intervinieron y cualquier otra

circunstancia relevante para el proceso, por cuanto los argumentos de las partes estarán contenidos en sus escritos. Esta acta no debe contener íntegramente todas las exposiciones de las partes, por cuanto atentaría contra la oralidad que caracteriza al procedimiento de amparo constitucional, a la cual ya nos referimos.

Pruebas

En la audiencia constitucional es donde se concentra la etapa probatoria del procedimiento de amparo constitucional, por cuanto el Juez debe pronunciarse antes de la exposición oral de los argumentos de cada una de las partes, sobre la admisibilidad de las pruebas promovidas por estas, ordenando su evacuación ese mismo día o podrá diferirla para el día siguiente, si lo considera necesario. Las pruebas que se evacuen se grabaran para luego verterlas en actas que permitan al Juez de alzada, conocer el devenir probatorio, además en la audiencia en que sean evacuadas las pruebas se levantara un acta que firmaran los intervinientes.

Igualmente el juez constitucional puede ordenar de oficio o a solicitud de las partes, la evacuación de una prueba fundamental para decidir el caso, tal como lo prevé el Artículo 17 de la Ley Orgánica de Amparo sobre

Derechos y Garantías Constitucionales. Resulta oportuno agregar, que el accionante debe promover sus pruebas en el momento de la interposición del amparo y el presunto agraviante en la presentación de su informe en la audiencia constitucional, por cuanto es la única oportunidad que ambos tiene para promoverlas.

Se observa claramente que en este nuevo procedimiento de amparo, que establece la reiterada sentencia de la Sala Constitucional de fecha 01 de Febrero de 2000, le otorgar al juez el deber de ordenar la etapa probatoria de la manera mas conveniente y tomando en cuenta las características de igualdad, celeridad e informalidad que rigen en el amparo.

Decisión

Concluido el debate oral o las pruebas, el juez podrá:

- Decidir inmediatamente, exponiendo en forma oral su decisión, la cual deberá publicar dentro de los cinco (5) días siguientes a la audiencia en que fue dictada. El dispositivo del fallo surtirá los efectos previstos en el Artículo 29 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esto es que deberá ser atacado por todas

las autoridades de la República, mientras que la sentencia deberá contener los requisitos previstos en el artículo 32 ejusdem.

- Diferir la audiencia por un lapso no mayor de cuarenta y ocho (48) horas por faltar alguna prueba fundamental o a petición de alguna de las partes o del Ministerio Público.

Todo lo anterior hace concretar, que finalizada la audiencia constitucional el juez debe señalar si declara con o sin lugar el amparo constitucional y en caso de declararlo con lugar, debe indicar el mandamiento concreto y pertinente para restablecer la situación jurídica infringida, el cual será vinculante desde ese mismo momento. A partir de su decisión, comienza a transcurrir un lapso de cinco (5) días, dentro del cual el Juez debe publicar el fallo definitivo con su respectiva motivación.

Apelación

Contra la decisión de Primera Instancia, las partes podrán apelar dentro de los tres (3) días de despacho siguientes a la publicación del fallo, característica esta de la doble instancia que rige en el procedimiento de amparo constitucional, a la cual ya nos referimos. En materia de amparo la revisión de la sentencia por el Tribunal Superior es obligatoria,

solo hay una excepción que es cuando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia conoce en primera y única instancia, de conformidad con el Artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

De no apelarse, pero de ser el fallo susceptible de consulta con el superior respectivo, se le remitirá inmediatamente el expediente, dejando copia de la decisión para la ejecución inmediata. La consulta la decidirá el Tribunal Superior en un lapso no mayor de treinta (30) días.

Con referencia a lo anterior, la **Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia,** de fecha **09-02-2001,** establece:

> Observa esta Sala que la apelación ejercida conforme al artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es un recurso que la ley da al accionante para solicitar la corrección de la sentencia recaída en el juicio de amparo en primera instancia, lo que significa que el tribunal que conozca de la apelación efectivamente podrá modificar, revocar o enmendar la sentencia objeto del recurso, según las pretensiones del recurrente, cuando sea procedente, a criterio del sentenciador; mientras que la revisión a que se refiere el numeral 10 del artículo 336 citado, es un recurso extraordinario distinto al de apelación y autónomo, por lo que la pretensión de que se acumulen en esta causa la apelación ejercida con el recurso de revisión señalado es improcedente.

CAPÍTULO IV

EFECTOS DE LA INTERPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE AMPARO CONTRA OMISIÓN O MORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En cuanto a los efectos de la interposición del amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, **Canova González, Antonio (1994, 100),** afirma:

> ...los efectos de este amparo son los de obligar a la Administración a pronunciarse sobre el asunto planteado en un plazo estipulado por el juez, conforme al artículo 32, literal c) de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. El juez constitucional no puede imponerle al funcionario público la manera como deberá dar respuesta, porque estaría, en caso de así hacerlo, violando el principio de separación de poderes del Estado.

En ese mismo sentido, **Linares Benzo, Gustavo (1999, 393)** establece: "en los casos de omisión absoluta, el efecto de la decisión seria la orden para que la administración ejecute incondicionalmente el acto incumplido, de acuerdo con el artículo 30 LOA".

Lazzarini, José citado por **Chavero Gazdik, Rafael (2001, 327)** establece:

> ...los efectos restitutorios de la acción de amparo, "impiden que se consuma la lesión si esta no se ha iniciado y si ha comenzado a cumplirse y es de efecto continuado, la suspende y en cuanto a lo ya cumplido, si es posible retrotrae las cosas al estado anterior a su

comienzo. En los casos de omisión ordenara la realización de lo omitido"

Brewer-Carías, Allan citado por **Chavero Gadzdik, Rafael (2001, 327)** establece:

> La decisión del juez puede consistir, en mandamiento de dar, de hacer o deshacer (ordenes) o en mandamientos de no hacer (prohibiciones)...Por su parte los mandamientos de hacer se traducen en ordenes dadas a quien ha violado el derecho amparado, de realizar actos en sentido positivo necesarios para restablecer el derecho infringido. En estos supuestos están los casos de decisiones de amparo contra conductas omisivas de funcionarios (abstenciones o negativa de actuar cuando están obligados a ello.

Chavero Gazdik, Rafael (2001, 326) en cuanto a el alcance del procedimiento de amparo, establece:

> ...el objeto del amparo es poner fin a las violaciones o amenazas de violaciones de los derechos y garantías constitucionales. De tal manera que de allí surge el carácter restablecedor del amparo, pues su finalidad es restablecer los derechos fundamentales que han sido transgredidos por algún órgano del Poder Público o por algún particular, nada mas.
> Esto significa que cualquier otro tipo de pretensión resultaría incompatible con el amparo constitucional, de allí que no es posible obtener por esta vía, indemnizaciones de daños y perjuicios o la imposición de sanciones disciplinarias o penales a los funcionarios o particulares que causaron la lesión. El breve procedo judicial del amparo permite solo revisar la trasgresión de derechos fundamentales, y no para detenerse a verificar daños sufridos o la aplicación de sanciones legales. Ahora bien, constatada la

violación constitucional, el juez debe realizar todo cuanto sea necesario para restablecer la situación jurídica infringida.

El Artículo 30 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece:

> **Artículo 30:** Cuando la acción de amparo se ejerce con fundamento en violación de un derecho constitucional, por acto o conducta omisiva, o por falta de cumplimiento de la autoridad respectiva, la sentencia ordenara la ejecución inmediata e incondicional del acto incumplido

Hirsh, Moisés (1992, 124) establece: "Cuando se intenta una acción autónoma de amparo tiene el efecto restablecedor pero en la acción conjunta o sobrevenida el efecto ese cautelar".

Soto Hernández, María E. (1999, 322), establece:

> el restablecimiento de la situación jurídica infringida por la omisión, puede dar lugar a que el Juez ordene a la Administración la adopción de una decisión, o a que el juez directamente se sustituya a la administración y restablezca la situación jurídica subjetiva infringida, por ejemplo, dispensando al particular de obtener el acto solicitado, si ello era necesario para ejercer su derecho.

Chavero Gazdik, Rafael (2001, 385), establece:

> Con relación a los efectos de la acción autónoma de amparo frente a conductas omisivas de la Administración Pública habrá que atender, evidentemente, al tipo de potestad administrativa que implica la toma de decisión que ha sido omitida.
>
> Así, si el acto omitido implica necesariamente analizar elementos mayormente discrecionales, pues existen varias alternativas para la Administración en la forma como ha de cumplirse la omisión, entonces, el juez de amparo deberá limitarse a ordenar que la administración se pronuncie dentro de un plazo prudencial.

Es evidente entonces que obtener respuesta de la Administración ante una omisión absoluta de pronunciamiento, de respuesta a una solicitud inicial que no requiere el agotamiento previo de recursos administrativos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto la Administración no se ha pronunciado y no hay nada que reconsiderar o recurrir, es el efecto que persigue el procedimiento de amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, por cuanto el juez de amparo no debe sustituir a la Administración en su decisión sino ordenar que se pronuncie dentro de un plazo prudencial. Si luego de obtener respuesta el administrado, cualquiera que ella sea, y este no esta de acuerdo con la misma, puede intentar o recurrir esa decisión si es contraria a sus intereses.

El Procedimiento de Amparo contra Omisión o Mora de la Administración Pública en el Derecho Comparado

Una vez que se ha determinado la consagración del procedimiento de amparo contra omisión o mora de la Administración Pública en el ordenamiento jurídico venezolano, en el presente capítulo se expondrá de manera comparativa la consagración del mismo en la legislación de otros países como en la de Colombia, España y México.

Tal comparación, es a los fines de indicar si efectivamente estas otras legislaciones, otorgan a los administrados o particulares esta vía procesal del amparo, ante la ausencia de respuesta de la Administración Pública, por cuanto ante esta omisión se lesiona el derecho constitucional de petición, de oportuna y adecuada respuesta, que consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su Artículo 51. En tal sentido se establecerá en este capítulo si estas legislaciones consideran al amparo como un recurso, una acción, un juicio o un procedimiento, y que derechos de los ciudadanos protegen.

Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991, establece una acción de tutela, para que el afectado pueda reclamar ante los jueces, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando este no disponga de otro medio de defensa judicial. Así lo establece el Artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, que señala:

> **Artículo 86:**Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actué a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuandoquiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad publica.
> La protección consistirá en una orden parta que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actué o se abstenga de hacerlo. El fallo, que Serra de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, este lo remitirá a la Corte constitucional para su eventual revisión.
> Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.
> En ningún caso podrán transcurrir mas de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.
> La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio publico o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

Sin embargo esa acción de tutela, no se concibe como la única vía judicial para la protección de los derechos constitucionales, pues esta solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, así lo consagra el Artículo 89 de dicha Constitución, el cual señala:

> **Artículo 89:** Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades publicas.

Se observa claramente que la Constitución Política de Colombia, prevé una acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, sin distinguir si se trata de la autoridad legislativa, judicial o administrativa.

El Decreto N° 2591 de 1991 en su Artículo 5°, que reglamenta la acción de tutela, establece: "...contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualesquiera de los derechos de que trata el articulo 2° del mencionado Decreto. Se aclara

además, que "la procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad se haya manifestado en un acto jurídico escrito".

Igualmente dentro de los derechos fundamentales de aplicación inmediata susceptibles de protección constitucional por la acción de tutela, se precisa el derecho de petición, consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el cual establece: "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar derechos fundamentales".

Según se ha visto la Constitución Política de Colombia, también prevé el derecho de petición que igualmente consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su Artículo 51, que fue citado en el capítulo II de este trabajo.

A diferencia de la normativa española, en Colombia la acción de tutela no exige que se agoten previamente las acciones o recursos judiciales, aun cuando se establece expresamente que solo procede "cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial", y aun en ese caso, se admite la acción de tutela "como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable".

Por otra parte, al igual que en nuestro ordenamiento jurídico que se puede intentar el amparo conjunto, es decir el procedimiento de amparo con el recurso contencioso administrativo de anulación, como ya se expuso, en Colombia la acción de tutela también puede ejercerse conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad, así lo establece el Artículo 8 del referido Decreto N° 2591 de 1991, al consagrar:

> Cuando se utilice la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse con la acción de nulidad y de las demás procedentes ante la jurisdicción contencioso administrativa. En estos casos, el Juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dura el proceso.

Cabe agregar, que en Colombia no procede la acción de tutela contra normas, a diferencia que en nuestro ordenamiento jurídico si prevé la interposición del procedimiento de amparo constitucional contra norma, así lo señala el reiterado Decreto N° 2591 de 1991 en el Artículo 6, que determina las causales de improcedencia de la tutela al establecer:" ..no procede: "cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto" (Ord.5). Tomando en cuenta que las leyes son de carácter general, impersonal y abstracto, es que se deduce de ese artículo que no procede la acción de tutela contra normas en Colombia.

Igualmente que en Venezuela, en Colombia también procede al amparo contra los hechos, actos u omisiones de los particulares, solo que en ese país el Decreto N° 2592 de 1991 en su Artículo 42, establece detalladamente los casos en que procede la acción de tutela contra las acciones u omisiones de los particulares. Aquí se diferencian España y México, de Colombia y Venezuela por cuanto en esos países se excluyen la interposición del amparo frente a las actividades u omisiones de los particulares.

España

En España, el amparo es un recurso que se interpone ante el Tribunal Constitucional, según lo establece el Artículo 161, literal b, de la Constitución Española de 1978, que señala:

> **Artículo 161:** 1. El tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:
> b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2 de esta constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

En ese país, el recurso de amparo que se intenta ante el Tribunal Constitucional, también exige el agotamiento previo de las vías judiciales y particularmente, si se trata de un amparo en relación a actividades administrativas, en definitiva se requiere siempre el agotamiento previo a la vía judicial contenciosa-administrativa. Por eso en España, el amparo se

configura como un recurso revisor de sentencias de los Tribunales Contenciosos Administrativos, de carácter por lo tanto subsidiario.

Por el contrario, **Brewer-Carías, Allan R., (1993, 52),** al respecto comenta:

> En Venezuela la acción autónoma de amparo no exige el agotamiento previo de las vías judiciales ni se configura, por tanto como un recurso extraordinario contra sentencias judiciales. Se trata, si, de una acción judicial autónoma que solo procede cuando no se pote por otros recursos o acciones judiciales que permitan mediante procedimientos breves y sumarios, obtener amparo y protección de los derechos y el restablecimiento inmediato de los mismos (art.6, ord. 5°) o en materia de amparo contra actos administrativos o conductas omisivas de la administración, cuando la vía contencioso-administrativa no sea un medio efectivo de protección constitucional.

En estos casos, no es que la acción de amparo requiere el agotamiento previo del recurso contenciosos-administrativo de anulación cuando la violación del derecho constitucional la produce un acto administrativo, sino que el recurso contencioso-administrativo puede ser en si mismo el medio de amparo. Por ello, en el caso de actos administrativos, cuando el recurso contencioso-administrativo no sirva efectivamente como medio de amparo, dadas las particularidades circunstancias del caso concreto, procede la acción autónoma de amparo (Art. 5) **Brewer-Carías, Allan R., (1993, 52 y 53).**

Muy distinto al caso Español donde en la Ley del Tribunal Constitucional en su Título III, del Recurso De Amparo Constitucional, Capítulo I, De la procedencia e interposición del recurso de amparo constitucional, Artículos 41, 42, 43, 44 y siguientes, se denota que no esta previsto expresamente el recurso de amparo contra omisiones o moras de la administración, aunque, si esta la mora u omisión judicial. A los efectos de ilustrar lo dicho, transcribimos los artículos mencionados:

> **Artículo 41:** 1. Los derecho y libertades reconocido en los artículos 14 a 29 de la Constitución serán susceptibles de amparo constitucional, en los casos y forma, que esta misma Ley establece. Sin perjuicio de su tutela general encomendada a los Tribunales de Justicia. Igual protección será aplicará a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30 de la Constitución.
> 2. El recurso de amparo constitucional protege a todos los ciudadanos, en los términos que la presente Ley establece, frente a las violaciones de los derechos y libertades a que se refiere el apartado anterior, originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes.
> 3. En el amparo constitucional no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso.
>
> **Artículo 42:** Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres

meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.

Artículo 43: 1. Las violaciones de los derechos y libertades antes referidos violentadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades autónomas o de sus autoridades o funcionarios o agentes, podrán dar lugar al recurso de amparo una vez que se haya agotado la vía judicial procedente, de acuerdo con el artículo 53.2, de la Constitución.
2. El plazo para interponer el recurso de amparo constitucional será el de veinte días siguientes a la notificación de la resolución recaída en el previo proceso judicial.
3. El recurso sólo podrá fundarse en la infracción por una resolución firme de los preceptos constitucionales que reconocen los derechos o libertades susceptibles de amparo.

Artículo 44: 1. Las violaciones de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional que tuvieran su origen inmediato y directo en un acto, omisión de un órgano judicial podrán dar lugar a este recurso siempre que se cumplan los requisitos siguientes:
a) Que se hayan agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial.
b) Que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato Y directo a una acción u omisión del órgano judicial con independencia de los hecho que dieron lugar al proceso en que aquellas se produjeron acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional.
c) Que se haya invocado formalmente en el proceso el derecho constitucional vulnerado, tan pronto como, una vez conocida la violación, hubiere lugar para ello.

Igualmente dentro de los derechos y libertades constitucionales amparados en España, por la Constitución Española de 1978, que pueden ser protegidos mediante el recurso de amparo, no se contempla "el derecho a dirigir instancias

o peticiones y a obtener oportuna y adecuada respuesta", como el caso venezolano que consagra el Artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino solo encontramos en el texto Español, el derecho de obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales. La Constitución Española de 1978, limita el objeto del recurso de amparo a los derechos establecidos en el articulo 14, en la Sección Primera del Capítulo Segundo (Artículos 15 al 20) y en el segundo apartado del Artículo 30.

Por otra parte, en España no procede el recurso de amparo contra las actuaciones lesivas de los derechos fundamentales originados por actos particulares, es decir, en ese país tampoco procede el amparo contra actividades y omisiones de los particulares, como se desprende del ordinal 2 del Artículo 41 de la Ley del Tribunal Constitucional, que anteriormente fue citado.

A manera de información, resulta oportuno señalar que en España al igual que en Colombia, no procede el recurso de amparo contra norma, el cual si lo prevé nuestro ordenamiento jurídico, tal exclusión la consagra expresamente el Artículo 42 del la Ley del Tribunal Español, al establecer que el recurso de amparo solo procede contra "las decisiones o actos sin valor de ley". Al respecto **Brewer-Carías, Allan R. (1998, 102)** nos comenta: " Por

tanto ni siquiera procede el recurso de amparo en los casos de las leyes que lesionen directamente algún derecho fundamental tutelable".

En cuanto al procedimiento del recurso de amparo constitucional en España, **Rondón de Sansó, Hildegard (1988, 37)** establece:

> El procedimiento de Amparo Constitucional se inicia mediante demanda ante el Tribunal Constitucional, el cual puede declararlo inadmisible, si se dan los supuestos que la ley establece (vencimiento del plazo, demanda defectuosa, precedentes análogos desechados, etc).
> El auto de inadmisión no tiene recurso alguno. Admitida la demanda, la Sala requiere del órgano presuntamente infractor el envió de las actuaciones. Una vez recibidas estas últimas y emplazados los interesados, se procederá a la vista de la causa.
> La Sala Constitucional pronunciara su sentencia o bien otorgando el amparo o bien denegándolo.

México

El Amparo en México tiene el carácter de juicio y no de recurso, ya que se siguen todos los actos procedimentales que culmina con la sentencia. Es un juicio de Derecho Público, que se caracteriza por lo sumado de sus actuaciones. El juicio de amparo encuentra su procedencia en el Artículo 103 de la Constitución Federal y las bases que han de regir el mismo se encuentran el Artículo 107 ejusdem. La reglamentación legal del juicio de amparo esta contemplada en la ley reglamentaria de los Artículos 103 y 107 o

sea la Ley de Amparo. Tanto la Constitución Federal como la Ley de Amparo le otorgan la categoría de juicio y no de recurso.

En cuanto a la definición del juicio de amparo en México, **Chávez Castillo, Raúl, (1994, 28),** establece:

> Es un juicio constitucional autónomo, que se inicia por la acción que ejercita cualquier persona ante los tribunales de la Federación contra toda ley o acto de autoridad (acto reclamado), en las hipótesis previstas en el art.103 constitucional y que se considere violatorio de las garantías individuales, su objeto es la declaración de inconstitucionalidad de dicho acto o ley invalidándose o nulificándose en relación con el agraviado y restituyéndolo en el pleno goce de sus garantías individuales.

En atención a que actos procede el juicio de amparo en México, el Artículo 103 de la Constitución Federal, establece los casos de procedencia al indicar:

> **Artículo 103:** Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:
> I Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
> II Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados; y
> III Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Hector Fix Zamudio citado por **Rondón de Sansó, Hildegard (1988, 32),** comenta que la Ley de Amparo Mexicana establece cinco (5) medios de protección judicial y de control jurisdiccional, al señalar:

> En *primer lugar*, opera como un amparo de la libertad, en forma análoga al sistema del *habeas corpus* venezolano. En *segundo lugar,* se utiliza para impugnar las disposiciones legislativas que se consideran contrarias a la Constitución Federal; pero siempre que exista una lesión personal y, únicamente, con efectos particulares configurando lo que se denomina el amparo contra leyes. Estima Fix Zamudio que el tercer aspecto del amparo mejicano es el que lo distingue de cualquier otro instrumento existente en el derecho latinoamericano. Alude al denominado "amparo judicial", también llamado por su similitud con el recurso de casación como "amparo casación", por cuanto la función que desempeña es la impugnación de la sentencia para controlar su legalidad. El amparo mejicano también se utiliza para impugnar los actos de las autoridades administrativas y constituye el denominado amparo administrativo a través del cual se controla tanto la constitucionalidad de los actos como su sujeción a la legislación secundaria e incluso actúa como un recurso de casación administrativa en materia de justicia fiscal...Finalmente, un quinto aspecto del juicio de amparo mejicano es el relativo a la protección de los campesinos sujetos al reforma agraria, cuando intervienen en el juicio de amparo en defensa de sus derechos colectivos e individuales también de carácter agrario.

Brewer-Carías, Allan R. (1998, 96) en cuanto a la procedencia del juicio de amparo mexicano, comenta: "Es el caso de México donde el juicio de amparo no procede en ningún caso contra las violaciones causadas por actos de los particulares, ya que en ese país también la protección constitucional

mediante el juicio de amparo se reserva exclusivamente frente a los poderes públicos".

En cuanto al procedimiento se reduce a la presentación de la demanda, la recepción del informe y la celebración de una audiencia en las que las partes ofrecen sus pruebas, alegan, y el juez falla. Pero el órgano jurisdiccional puede hacer continuar la controversia de oficio si considera que hay un interés de orden público en que así sea. En el juicio de amparo no se revisa la totalidad del acto considerado inconstitucional; simplemente se le somete a la prueba de constitucionalidad.

El juicio de amparo Mexicano tiene por objeto garantizar la inviolabilidad de la Constitución, cuando se menoscaban los derechos individuales o cuando existe una invasión de los derechos de los Estados Federados por parte de la Federación, o lo contrario. Para hacer efectivo el juicio se da un procedimiento de orden jurisdiccional, que se ha de intentar por ante el Poder Judicial de la Federación. Otro de los requisitos exigidos para que tenga lugar el juicio, es que sólo podrá iniciarse a petición de la parte agraviada. Como se ha dicho, para que exista Amparo, o mejor para que sea procedente, es necesario que en el acto que da lugar a él haya una parte agraviada; así que es necesario la gestión expresa y concreta de interesado.

Es decir el juicio de amparo tiene como objeto la protección al sujeto activo contra una ley o un acto de autoridad que infringe sus garantías individuales en los casos que se señalaron en el referido Artículo 103 de la Constitución Federal, ya citado.

El amparo Mexicano no se da contra todos los actos violatorios de la Constitución, sino en los casos determinados taxativamente por el Artículo 103, es decir: "a.- Contra los actos de cualquier autoridad que vulneran las garantías constitucionales. b.- Las que surgen de leyes o actos de la autoridad federal que vulneran la soberanía de los Estados o viceversa".

De este Artículo se deduce que el juicio de amparo en México, al igual que el procedimiento de amparo en Venezuela, procede contra las leyes y actos normativos contrarios a la Constitución, dando lugar a un medio judicial de control de la constitucionalidad de las leyes, que puede ejercer el accionante al haber sido lesionado directamente por la norma, sin que se requiera acto administrativo o judicial alguno de ejecución o aplicación de la ley, por eso el objeto del amparo contra leyes en México lo constituyen leyes, que con su sola puesta en vigencia puedan causar un perjuicio directo y personal al accionante.

En el caso de México y Venezuela, por ejemplo, el amparo procede contra todas las actuaciones estatales, sin distinción ni limitación. Así, en el sistema venezolano de derecho de amparo regulado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en el caso de protección frente a perturbaciones provenientes de autoridades públicas, esta procede frente a toda actuación pública, es decir, frente a todos los actos estatales y ante los actos materiales, omisiones y vías de hecho de las autoridades públicas.

CONCLUSIONES

El estudio de las conductas omisivas en que incurre la Administración Pública en su ausencia de respuesta ante las peticiones que les dirigen los administrados o particulares, permitió determinar los requisitos que estos deben cumplir, para interponer el procedimiento de amparo constitucional contra omisión o mora de la Administración Pública, cuando se lesionan los derechos constitucionales de petición, de oportuna y adecuada respuesta, causados por la inactividad de esta, por las siguientes razones :

1. Las conductas omisivas en que puede incurrir la Administración Pública son cuatro (4): Silencio Administrativo, Omisiones Específicas, Negativa de Pronunciamiento y Omisiones Genéricas, las cuales tienen un contenido y tramitación diferente, pero guardan relación y tienden a confundir al administrado a la hora de interponer el procedimiento de amparo contra la violación del derecho constitucional de recibir oportuna y adecuada respuesta.

2. El Silencio Administrativo no es más que una ficción legal que permite al administrado el acceso a una instancia jurisdiccional, cuando no le

deciden un recurso administrativo de reconsideración o jerárquico, dentro de la oportunidad legalmente establecida para ello, se entiende entonces que el mismo ha sido denegado, por tanto el administrado que no decida esperar la resolución expresa podrá ejercer el Recurso de Nulidad de Actos Administrativos, previsto en el Artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por lo cual no es procedente el procedimiento de amparo para obtener una respuesta que la propia ley le ha dado.

3. La Administración Pública incurre en Omisión Específica, cuando tiene la obligación legal de pronunciarse, en este caso no cabe el procedimiento de amparo constitucional por omisión o mora, sino el Recurso de Abstención o Carencia, el cual se encuentra consagrado de forma concreta, en el numeral 23 del Artículo 42, y 1 del Artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

4. La Negativa de Pronunciamiento, se da cuando el funcionario manifiesta expresamente su negativa a no realizar o cumplir con el acto o conducta requerida, caso en el cual el administrado podrá ejercer el Recurso por Abstención, a los fines de que se le ordene a la

Administración a que actúe, a que se pronuncie sobre la realización efectiva del acto material que por obligación específica debe cumplir.

5. Las omisiones genéricas, se dan cuando la Administración Pública no tiene la obligación específica de pronunciarse, es decir, cuando esta obligación no está determinada o impuesta por la ley, y es contra estas omisiones genéricas ante las cuales procede el amparo por omisión o mora de la Administración Pública, debido a que en nuestro ordenamiento jurídico, no existe una vía jurisdiccional específica para interponer, contra la omisión de respuesta de la Administración, ante una petición genérica del administrado, por lo cual se ha venido aceptando el procedimiento de amparo constitucional.

6. El amparo constitucional es un procedimiento judicial especial que toda persona tiene derecho a intentar cuando un acto, hecho u omisión del Poder Público o de un particular viole los derechos o garantías constitucionales, a fin de que se le restablezca inmediatamente la situación jurídica infringida. Por ser un procedimiento especial diseñado por el legislador con fines y tramites especiales, goza de características que lo diferencian con otros procedimientos, por ser oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad.

7. El procedimiento de amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, esta previsto en los Artículos 2 y 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y en los Artículos 27 y 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y va dirigido a lograr el pronunciamiento de los órganos administrativos, a fin de evitar la violación de los derechos constitucionales del particular, del administrado. Igualmente por medio del amparo se pretende el cese de una lesión que la Administración le ha ocasionado a este, al violar un derecho que la constitución le garantiza, o bien, impedir que la amenaza de tal acción se materialice.

8. Los requisitos que se deben cumplir para interponer el procedimiento de amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, han sido precisados por la jurisprudencia de la jurisdicción contencioso administrativo que los ha ido perfilando, tomando en cuenta la existencia de las otras conductas omisivas en que puede incurrir la Administración Pública. Tales requisitos son los siguientes: 1. La conducta lesiva de la Administración ha de ser absoluta. 2. La conducta lesiva de la Administración debe violar de manera directa e inmediata una disposición constitucional. 3. La omisión de la Administración, es la

obligación genérica de pronunciarse y no específica. 4. No debe existir ningún otro medio procesal para restablecer la situación.

9. En cuanto al procedimiento del amparo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia de fecha 01 de Febrero de 2000, adapto el procedimiento de amparo contemplado en los Artículos 13 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, a las prescripciones del Artículo 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual se puede sintetizar de la siguiente forma: solicitud, examen preliminar de la solicitud, examen de los requisitos de admisibilidad, notificación de los presuntos agraviantes, audiencia pública constitucional, pruebas, decisión, y apelación.

10. El efecto que persigue el procedimiento de amparo contra omisión o mora de la Administración Pública, es obtener respuesta de la Administración ante una omisión absoluta de pronunciamiento, de respuesta a una solicitud inicial que no requiere el agotamiento previo de recursos administrativos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto la Administración no se ha pronunciado y no hay nada que reconsiderar o recurrir, por cuanto el

juez de amparo no debe sustituir a la Administración en su decisión, sino ordenar que se pronuncie dentro de un plazo prudencial.

RECOMENDACIONES

En base a las conclusiones antes expuestas, se recomienda, que el administrado o particular perjudicado interponga el procedimiento de amparo constitucional contra omisión o mora de la Administración Pública, siempre y cuando los requisitos legales para su procedencia encuadren dentro la conducta omisiva en que incurre la Administración, es decir, lo que se busca es que con la sola presentación del amparo se pueda fácilmente constatar que los requisitos se han cumplido o comprobados, para que así el juez pueda restablecer la situación jurídica infringida, a través de este procedimiento, y no se tenga que someter al juez a un debate complicado para dilucidar si la omisión es específica o genérica, pues entonces el amparo no sería la vía idónea, sino otra de las vías o medios procesal existentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alfonso, I. (1991). ***Técnicas de Investigación Bibliográfica***. (5ta ed.). Caracas: Contexto.

Araujo, J. (1993). ***Principios Generales del Derecho Administrativo Formal.*** (2da. ed.). Valencia: Vadell Hermanos Editores.

Ary, D., Jacobs, L. y Razavieh, A. (1990). ***Introducción a la Investigación Pedagógica.*** (2da de.). México: McGraw-Hill.

Badell, R. (1995). Derecho Procesal Administrativo. ***I Jornadas Centenaria del Colegio de Abogados del Estado Carabobo.*** Caracas: Editores Vadell Hermanos Editores.

Brewer-Carías, A.(1992). ***El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos***. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, A. (1993). ***El Amparo a Los Derechos y Garantías Constitucionales*** *(Una Aproximación Comparativa).* Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, A., y Ortíz , L. (1996). ***Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa*** *(1.961-1.996)*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, A.(1998). ***Instituciones Políticas y Constitucionales. Tomo V derecho y Acción de Amparo***. Caracas-San Cristóbal: Editorial Jurídica Venezolana.

Cabanellas, G. (1979). ***Diccionario Jurídico Elemental.*** Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L.

Calcaño, J. y Brewer-Carías, A. (1994). ***Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.*** (3°ed.). Caracas: Editorial Jurídico Venezolana.

Canova, A. (1994). Análisis crítico del amparo constitucional. ***Revista de la Fundación de la Procuraduría General de la República.*** N° 10. Caracas.

Carrillo, C. (1999). ***El Recurso Jurisdiccional Contra Las Abstenciones u Omisiones de los Funcionarios Públicos.*** Caracas: Publicaciones UCAB.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2.000). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.*** N° 5.453. (Extraordinario), Marzo 24 de 2.000.

Chavero, R. (2.001). ***El Nuevo Régimen del Amparo Constitucional en Venezuela.*** Caracas: Editorial Sherwood.

Jurisprudencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. (1998). Caracas: Editorial Buchivocoa.

Fajardo, A. (1997). ***Compendio de Derecho Constitucional General y Particular.*** Caracas: Editorial NUS.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (1998). ***Metodología de la Investigación.*** (2da ed.). México: McGraw-Hill.

Hirsh, M. (1992). La Acción de Carencia. ***Revista de la Facultad de Derecho***. N° 44. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.(1976). Eduven.

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981). ***Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario del 1-7-81.*** Caracas: Orley.

Linarez , J.(1987). El Proceso de Amparo en Venezuela. ***Revista de la Fundación de la Procuraduría General de la República***. N° 2. Caracas.

Linarez, G. (1.999). ***El Proceso de Amparo.*** Caracas: Separatas de la Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas N° 113 Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Moles, A.(1992). Lecciones de derecho Administrativo. ***Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.*** N° 84. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Montoya, C. (1998). ***El Amparo Constitucional***. Caracas: Livrosca.

Ortíz-Ortíz, R. (1996). El amparo cautelar y la nulidad del articulo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y garantías Constitucionales. ***Revista de la facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas***. N° 101. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Ortíz-Ortíz, R. (1999). ***Las Medidas Cautelares Innominadas***. Estudio Analítico y Temático de la Jurisprudencia Nacional. Tomo I. Caracas: Paredes Editores.

Pierre, O. (1998). ***Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.*** Caracas: Editorial Pierre Tapia.

Pierre, O. (1999). ***Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.*** Caracas: Editorial Pierre Tapia.

Ramírez & Garay: ***Jurisprudencia Venezolana***. Tomo CXLIII.

Romero-Muci, H. (1991). ***Revista de la Fundación Procuraduría General de la República.*** No. 4. Caracas.

Rondón de Sansó, H. (1988). ***Amparo Constitucional***. Caracas: Editorial Arte.

Rondón de Sansó, H. (1994). ***La Acción de Amparo contra los Poderes Públicos.*** Caracas: Editorial Arte.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. ***Sentencias relativas a la acción de amparo***: http://www.csj.gov.ve./sentencias/scon/scon02 022000-00-010.htm.(Consulta: 2.000, Marzo 31)

Soto H., M. (1999). Estudio Comparativo del Objeto y la Legitimación en el Amparo Constitucional y el Amparo Tributario. ***Revista de Derecho Administrativo.*** No. 5, Enero-Abril, 1.999. Caracas: Editorial Sherwood.

Universidad Católica Andrés Bello. (1997). ***Manual para la Elaboración del Trabajo Especial de Grado en el Area de Derecho para optar al Titulo de Especialista.*** Caracas: Autor.

Urdaneta, G. (1995). El Contencioso Administrativo Municipal. ***I Jornadas Centenarias del Colegio de Abogados del Estado Carabobo.*** Caracas: Editores Vadell Hermanos Editores.