

Efectos prácticos de la ley de amparo

José Muci-Abraham

I

INTRODUCCION

Se me ha pedido que en este panel, organizado con el plausible objetivo de examinar, en todas sus facetas, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, mi disertación verse sobre los efectos prácticos de dicha Ley. Me atrevo a incursionar sobre el tema en este cónclave de calificados especialistas, porque mis observaciones sobre la materia serán, más que las propias de un jurista, las de un observador de la realidad: Me limitaré a proponerles temas de reflexión, a propósito de un suceso legislativo cuyas repercusiones, a estas bajas alturas, todavía no es posible mensurar.

El día 22 de enero de 1988 fue promulgada la Ley en comento, la cual se ha calificado como la Ley de mayor importancia sancionada desde la vigente Constitución. Desde entonces el tema del "amparo" está sobre el tapete, y su análisis es casi permanente. Hay quienes piensan, en forma entusiasta, que hemos logrado, para nuestro bienestar jurídico, casi una "panacea", similar a aquel remedio que buscaban los antiguos alquimistas para curar todas las enfermedades. Yo tengo mis reservas sobre esta propensión a ver y juzgar las cosas de manera parcializada, solamente en sus aspectos favorables; y sin convertirme en aguafiestas o en turbador del regocijo de muchos, me propongo prevenir sobre ciertos peligros que podrían frustrar o desvirtuar las elevadas finalidades que tuvieron en mira los autores del nuevo estatuto.

Decir qué ocurrirá en la práctica con esta Ley es casi ejercer la profesión de augur, vaticinar el futuro, para lo cual no tengo el necesario atrevimiento, aunque vivamos en un mundo donde los astrólogos se hayan puesto de moda nuevamente. Pero sí podemos prevenir, y lo haremos ciertamente, en torno a las amenazas que se ciernen sobre los propósitos, merecedores de respeto, de esta Ley protectora de los derechos y garantías que a todos nos asisten.

II

UN CONTEXTO EXISTENTE AL TIEMPO DE APARICION DE LA LEY

Ninguna Ley aparece en el mundo jurídico súbitamente, como un meteorito, sin que la precedan circunstancias impulsoras de su dictado. En el caso de la Ley de Amparo, si bien es cierto que se la previó en el artículo 49 constitucional, y con más claridad todavía en su Disposición Transitoria Quinta, su sanción sólo tuvo lugar 27 años después, porque no se había fraguado el contexto necesario para que se hiciera realidad. ¿Cuáles son las circunstancias configuradoras de ese contexto? Señalaremos las que en nuestro concepto tienen mayor relevancia.

LA IDOLATRIA DE LA LEY

Los venezolanos de los últimos tiempos solemos atribuir un efecto *mágico* a las leyes. El acaecimiento de cualquier suceso perturbador, que trascienda a la opinión pública, se lo achacamos a la falta de una ley impeditiva de lo ocurrido, o que permita su oportuna corrección. La ley es convertida en *fetiché*, en objeto de un culto rayano en lo supersticioso. Se la concibe, inexactamente, como un medicamento milagroso, capaz de remediar *automáticamente* todo género de males. Bajo el influjo de esta errónea concepción, una vez dictada la ley, pareciera que nada *queda por hacer*. No se piensa que la ley es un mandamiento escrito, inanimado, que sólo es eficaz si se vigila su observancia y se castiga a quien lo viola. La ley, por sí sola, abandonada a su suerte, es letra muerta, simple hojarasca.

LA PROLIFERACION LEGISLATIVA

Al conjunto del fetichismo a la ley, estimulados por un hechizo, todos los órganos y funcionarios del Estado, con facultades normativas, no han perdido su tiempo, y por eso el país cuenta hoy, en su arsenal legislativo, con un incontable número de Leyes, Decretos, Resoluciones, Instructivos, Ordenanzas y cualquier otra especie imáginable y concebible de reglas capaces de ser dictadas por el Poder Público.

El Congreso de la República ha tenido una gran figuración en este abundoso trabajo legislativo, donde ha primado el *número* sobre la *calidad* de las obras. No importa la superioridad o la excelencia de lo que se haga. Lo que cuenta y preocupa es presentar al final de cada período de sesiones un paquete de leyes sancionadas, cuanto más grueso mejor.

La pobreza de la obra legislativa del Congreso obedece, en parte, a la forma de escogencia de sus miembros: mediante listas, elaboradas por los partidos, de personas que —al menos mayoritariamente— deben guardar fidelidad a ultranza; sabido es que la capacidad no es compatible con la obediencia ciega; y en parte también al comportamiento de algunos congresistas, descrito así por una periodista que reseñó una sesión de la Cámara de Diputados: "Algunos dialogaban sobre materias distintas a los asuntos bajo análisis; otros realizaban conferencias telefónicas, seguramente sobre temas de su personalísima incumbencia y otros, arrellanados en sus cómodas butacas, atrasados de noticias, aguardaban con desgano inocultable, el momento de alzar el brazo, para aprobar algo que no sabían qué era, salvo que el partido había ordenado sancionarlo, so pena de exclusión de los militantes contumaces, por un inclemente Tribunal Disciplinario".

La idolatría por la ley y la actividad febril productora de normas, han contribuido a formar una tupida y espesa fronda legislativa, en la cual se dificulta el hallazgo de la regla en vigencia.

FALTA DE INFORMACION SOBRE EL DERECHO VIGENTE

La búsqueda del derecho vigente se ha convertido en acertijo, porque sobre las normas en vigor no existe información adecuada, sistemática y completa. Los esfuerzos realizados en determinados campos o sectores no colman las exigencias severas que el tema demanda.

La falta de información reviste tal gravedad que cuando esta Asociación Venezolana de Ejecutivos organizó un debate sobre el ejercicio de las libertades económicas y su eventual restitución, se insinuó que una primera medida para lograrla, era realizar un gran inventario de las prohibiciones existentes, para dejar sin efecto unas cuantas de las centenas que con el tiempo se han ido compactando, como hormigón, hasta frenar, y en algunos casos paralizar, las iniciativas.

Hay que reconocer la existencia de una mejor información sobre las realizaciones de la jurisprudencia *judicial*, pero el área que ella cubre es una parcela solamente de un universo de disposiciones que a diario reciben o deberían recibir aplicación.

Las universidades, los jueces, los profesionales del Derecho, y la colectividad en general, se resienten por la falta de un índice global, completo y detallado de todas las normas vigentes, puesto al día, cada

día, al cual se pueda acceder, en consonancia con los adelantos de la informática y de la tecnología, con sólo dar un toque a un botón con la yema de los dedos.

LENTITUD DE LOS PROCESOS Y CORRUPCION JUDICIAL

Los procesos, en Venezuela, se han hecho inacabables. Cualquier proceso breve y sumario se toma largos años.

Las personas con cacumen, o con sentido común no más, se han habituado a la transacción. Mediante ella se le pone fin a la mayoría de los procesos, después que los litigantes advierten que envejecerán durante la contienda, y que, al final, la inflación habrá devorado lo que obtendrían si resultan victoriosos.

Muchos habíamos puesto una gran esperanza en el nuevo Código de Procedimiento Civil. Creíamos que los redoblados esfuerzos de sus proyectistas, hechos de tan buena fe, darían sazonados frutos. Hoy no estamos seguros de ello. A lo mejor es pronto para juzgar sus bondades. Pensamos que una vez más queda demostrado que las leyes no hacen nada por sí solas, y que su eficacia depende de los hombres encargados de su aplicación.

A la lentitud de los procesos, para desesperar aún más a las gentes, se agrega la corrupción existente en el Poder Judicial. ¿Pruebas? Si es un hecho notorio. ¿No han visto ustedes por televisión, la imagen de un Juez esposado a quien conducen a la cárcel, por delito incurrido en ejercicio de su ministerio? Hay noticias ciertas sobre la existencia de jueces venales. Es de conocimiento público que el Consejo de la Judicatura tramita un crecido número de Expedientes a Jueces incurso en graves irregularidades. ¿Qué la mayoría de los Jueces son honestos? Así pienso yo, pero lo cierto es que *el campo de las excepciones ha crecido* de manera galopante. La corrupción se ha venido expandiendo con la presteza de una gran mancha de aceite.

¿Y cuáles son las causas de esta dramática situación? Muchas, sin duda. A fin de no dejar la interrogación en el aire, diré que si bien en parte es producto del contagio de los males que padece la sociedad, en Venezuela el asunto es básicamente atribuible a los partidos políticos que han *partidizado* (permítaseme el "criollismo") la justicia. Los partidos se han distribuido, en parcelas, *por cuota*, los territorios de la justicia. Casi todo el Poder Judicial es elegido en los cenáculos de los partidos. La adhesión y la lealtad incondicional al partido se convierte,

así, en el primer requisito exigible al hombre en cuyas manos se coloca la vara de la justicia. Por supuesto que en la materia hay *excepciones, excepciones* solamente. Hay Magistrados rectos que fueron designados por sus calificaciones y merecimientos. Esos no aceptan órdenes de nadie. *Pero esa no es la regla.* El Juez de partido —miembro o simpatizante— goza de la protección del partido. Esta es la verdad, aunque produzca quemaduras, como una brasa.

DIBUJO DEL MARCO DE APARICION DE LA LEY

Dentro del contexto que ha sido descrito es sancionada la novísima Ley de Amparo. ¿En cuál estado de ánimo se hallaban las gentes para ese momento? Se encontraban un tanto frustradas, por venerar una sagrada legalidad que no protege los derechos, confundidas, ante la dificultad para descubrir los caminos dentro de una verdadera jungla de disposiciones legales de todo orden, desparramadas en cientos de textos no conocidos en su totalidad ni por los practicantes del ocultismo; y desesperadas, ante la cachazuda marcha de los interminables procedimientos judiciales, y ante una corrupción desatada en el seno del Poder Judicial, custodio, por esencia, de las garantías y de los derechos ciudadanos.

En ese preciso momento irrumpe la Ley de Amparo en el escenario legislativo. Lo hace de sopetón, sin haber dado tiempo para que se la esperara. Probablemente, aunque no se lo digan ni se lo acepte, la Ley de Amparo se incumbió dentro de este apropiado —aunque indeseable— contexto.

Todo lo anterior era necesario decirlo, porque de otro modo no se entendería la Ley de Amparo como yo creo que ha sido vista por muchos, ni se comprenderían los efectos prácticos que unos cuantos malentenden que producirá su aplicación.

III

LA OPTICA UTILIZADA PARA INTERPRETAR LA LEY DE AMPARO

LOS EFECTOS PRACTICOS DE LA LEY

En un país donde se respeten en plenitud los derechos y garantías constitucionales; una Ley de Amparo sería probablemente innecesaria. Apenas se justificaría, sólo en resguardo de la libertad personal, que nos

negaron tantos despotismos, alguna providencia eficaz, como la relativa al *habeas corpus*, contenida en la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución.

Las leyes, todas, tienen que ser, forzosamente, en sus áreas respectivas, un desarrollo de los preceptos constitucionales, y, por tanto, ellas, sin excepción, deberían contener mecanismos protectores de los derechos y garantías consagrados en la Constitución. Ninguna podría violentarlos, pues la Constitución se halla situada en la cúspide del sistema, y la regla que menoscabe o quebrante sus disposiciones no puede sobrevivir. Y tales mecanismos protectores tendrían que ser —y no hay razón alguna para pretender cosa distinta— breves, sumarios y eficaces, como el contenido en la propia Ley de Amparo.

Muchos profesionales del Derecho quieren ver en la Ley de Amparo un remedio, poderoso para obrar, frente a casi todas las circunstancias configuradoras del contexto que la precedió.

Esta peligrosa visión de la Ley de Amparo le concedería una gran amplitud, un inmenso radio de acción, que podría desvirtuar y hasta pervertir el orden jurídico.

Absortos, sin salir aún de nuestro asombro, nos hallamos en presencia de una Ley, con menos de 50 artículos, que posibilita a toda persona natural, o jurídica domiciliada en la República, para que goce de los derechos y garantías constitucionales, con un medio de defensa en la mano que le permite conjurar cualquier violación o amenaza de violación, y retornar a su situación anterior; que esa violación o amenaza de violación puede hasta derivar de una norma jurídica, susceptible entonces de enervación; que el amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión, sin que importe quién sea autor del mismo; que el amparo puede actuar inclusive contra la *cosa juzgada*, cierto que en la excepcional hipótesis de incompetencia del Tribunal que hubiere dictado la sentencia, pero es que un fallo definitivo tiene que ser irrevisable, por todos los flancos; que el amparo procede contra todos los actos administrativos, "cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección Constitucional", lo que parecería indicar que procede contra todos, porque no es concebible ningún otro medio que faculte al Tribunal "para restablecer la situación jurídica infringida, prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la preceda"; que en el trámite de la acción de amparo la recusación es inadmisibile, aunque el Juez sea enemigo nuestro y amigo íntimo del accionante, lo cual parece inconciliable con el man-

dato, dirigido a los Jueces, de que mantengan "la absoluta igualdad entre las partes"; que el Ministerio Público puede no intervenir en el caso, sin consecuencias; que las decisiones, en la materia, se dictarán dentro "de un término improrrogable de veinticuatro horas", a partir de la oportunidad en que las partes expresen, en forma oral y pública, los argumentos respectivos; que "cuando la acción de amparo se ejerciere con fundamento en la violación de un derecho constitucional, por acto o conducta omisiva, o por falta de cumplimiento de la autoridad respectiva, la sentencia ordenará la ejecución inmediata e incondicional del acto incumplido"; finalmente, que quien incumpliese el mandamiento de amparo constitucional dictado por el Juez, será castigado con prisión de seis a quince meses

Desde un comienzo pensamos que esta Ley se prestaría a los mayores abusos, y que muchos, de la menor buena fe, verían en ella los elementos necesarios para contrarrestar la injusticia que representa la excesiva lentitud de los procesos. Después de pensarlo, lo vaticinamos, y así ha sido. El nuevo Rector solicita amparo para que le hagan entrega del cargo, y el antiguo solicita amparo para que no lo sustituyan; la Universidad solicita amparo para que le entreguen demoradas asignaciones presupuestarias; un empleado despedido solicita se le ampare en su honor, cuando su patrono manifiesta públicamente que la relación de trabajo ya cesó; el Director de un Colegio que ocupa un inmueble arrendado, frente al desahucio, solicita amparo para que se salvaguarde el derecho constitucional a la educación; y el propietario del inmueble, a su vez, solicita se le ampare en su derecho de propiedad. Amparo que no salvaguarda los derechos y garantías constitucionales, sino que los coloca en franca pugna. Amparo contra el amparo.

Todos quieren solicitar amparo. Hasta la tercera semana del mes que hoy finaliza habían ingresado trescientas (300) solicitudes de amparo en la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Desconocemos lo que estará ocurriendo en los Tribunales del interior de la República. Sabemos que los señores Magistrados de la Corte Suprema de Justicia observan lo que acontece con honda preocupación.

Los linderos de la Ley de Amparo no están suficientemente definidos en sus disposiciones, y la situación reinante en el medio forense, que hoy luce confusa y anormal, podría desmejorarse con una avalancha o un alud de solicitudes de amparo interpuestas por doquier. Como en el amparo el procedimiento es breve y sumario, desconozco cómo se las arreglará la jurisprudencia, que está en pañales sobre la materia, para

trazar sus líneas maestras de actuación. Presagio que para evitar deformaciones en la vida jurídica del país, pronto nos hallaremos en el trance de reformar la nueva Ley. Algo habrá que hacer para atajar a esos abogados, y a algunos Jueces también, imbuidos del concepto que la Constitución y la Ley de Amparo bastan para arreglarlo todo. El amparo, para ellos, desplazó a todo lo demás. *¡Estamos viviendo un nuevo orden!*

LA MEZCLA EXPLOSIVA DE AMPARO Y CORRUPCION

La Ley de Amparo, sin una rigurosa precisión de su ámbito, no debió ser promulgada. Su aparición tampoco debió producirse sin que se realizara antes la purificación del Poder Judicial. La Ley de Amparo en manos de Jueces corrompidos, que los hay, expone a grave riesgo la seguridad jurídica. Los hombres de bien tendrán que andar con sumo cuidado, como quien transita un territorio minado de explosivos. Al Poder Judicial hay que limpiarlo. Los principales intereses en que esto se haga son los Jueces honorables y capaces. Y para ello, hay que alejar la influencia de los partidos políticos del Poder Judicial. Los Jueces y todos los órganos que componen este Poder preterido deben ser nombrados por sus credenciales y merecimientos, por su honestidad a carta cabal, por su capacidad, por su rectitud y por su espíritu de trabajo. Hay que desarmar ese andamiaje de recíprocos favores sobre el cual aparece construida nuestra sociedad: te hago el favor de designarte, para que hagas el favor de darme la razón, aunque la tenga mi adversario. Debes lealtad al partido, porque el partido allí te puso, como si la aceptación de un cargo llevara aparejada un vitalicio gravamen sobre la conciencia de un hombre.

Si la inequívoca demarcación de los alcances del amparo no se logra con relativa prontitud, y aunque esta meta se alcanzara, si no se depura urgentemente al Poder Judicial, el amparo nos habrá dividido a los habitantes de esta tierra en amparados y desamparados. Habrá que pronunciar entonces la conocida frase que se utiliza para incitar a la desbandada: *¡Sálvese el que pueda!**

* Exposición hecha en el Foro sobre la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, celebrado el 31 de mayo del presente año, en el Auditorium de la C.A. Electricidad de Caracas, bajo el patrocinio de la Asociación Venezolana de Ejecutivos. Por orden de intervención, participaron en el mismo los doctores Eloy Lares Martínez, Allan R. Brewer-Carías, René De Sola, Hildegard Rondón de Sansó, Gustavo Reyna y José Muci-Abraham.