

ESTUDIO COMPARATIVO DEL OBJETO Y LA LEGITIMACIÓN EN EL AMPARO CONSTITUCIONAL Y EN EL AMPARO TRIBUTARIO

María Eugenia Soto Hernández*

SUMARIO

INTRODUCCION

- I. FUNDAMENTO Y CONSIDERACIONES DEL AMPARO CONSTITUCIONAL Y DEL AMPARO TRIBUTARIO
 1. *Acepciones del término amparo*
 2. *Referencia al amparo constitucional*
 3. *Referencia al amparo contra las conductas omisivas de la Administración*
 4. *El amparo contra las conductas omisivas de la Administración en el derecho comparado*
 5. *La acción de carencia y el amparo tributario*
 - II. ESTUDIO COMPARATIVO DEL OBJETO Y DE LA LEGITIMACION EN EL AMPARO CONSTITUCIONAL Y EN EL AMPARO TRIBUTARIO
 1. *Objeto en el amparo constitucional y en el amparo tributario*
 2. *Legitimación en el amparo constitucional y en el amparo tributario*
 - III. JURISPRUDENCIA VENEZOLANA EN MATERIA DE AMPARO CONSTITUCIONAL Y AMPARO TRIBUTARIO
- CONCLUSIONES

INTRODUCCION

El amparo surge como el medio idóneo para restablecer situaciones jurídicas infringidas cuando no existe otro medio posible. Su fundamento es doblemente constitucional, es decir, por un lado, existe la figura del amparo constitucional como un derecho que tiene cualquier habitante de la República de Venezuela a ser protegido y por el otro lado, se configura como un deber de los tribunales de amparar a estos habitantes en el goce y ejercicio de derechos y garantías.

Asimismo, el amparo se encuentra previsto en el Código Orgánico Tributario cuando le da potestad a cualquier persona afectada de acudir al tribunal competente para incoar una acción, que procede frente a las demoras excesivas de la Administración tributaria en resolver peticiones de los interesados, y estas demoras causan perjuicios irreparables por los medios procesales, establecidos en el Código Orgánico Tributario o en leyes especiales.

Tanto en el amparo constitucional como en el amparo tributario la figura del objeto y la legitimación sea activa y pasiva está presente como en cualquier acción que se pretende iniciar. Sin embargo, dependiendo de la acción que se interponga estos conceptos serán concebidos de una determinada manera.

* Especialista en Derecho Administrativo (UCAB). Profesora de Pre y Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Investigadora adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público (IEPDP).

El objetivo general de la presente investigación es realizar un estudio doctrinal y jurisprudencial sobre el objeto y la legitimación de la acción de amparo constitucional y el amparo tributario en Venezuela, tomando en consideración los conceptos de recurso por abstención y amparo contra las conductas omisivas de la Administración.

Asimismo, como objetivos específicos se tienen los siguientes: estudiar el objeto en el amparo constitucional y en el amparo tributario; establecer las semejanzas y diferencias entre el objeto en el amparo constitucional y en el amparo tributario y determinar las semejanzas y diferencias entre la legitimación en el amparo constitucional y en el amparo tributario.

El amparo tributario es una categoría o tipología de amparo que puede ejercerse cuando la Administración tributaria incurre en demoras excesivas para resolver peticiones de los interesados y estas demoras causan, por ende, perjuicios irreparables por los medios procesales establecidos en el Código Orgánico Tributario y en leyes especiales. Cuando la Administración no cumple frente al particular y la persona resulta afectada, se lesiona el derecho constitucional que tiene el interesado de obtener oportuna respuesta en los casos que solicite por ante la Administración tributaria.

De manera pues, que siendo la acción de amparo tributario una forma de poner en práctica el órgano jurisdiccional competente, para restablecer el derecho constitucional lesionado, derecho de petición, esta acción tiene un margen de relación con el amparo constitucional. En ambas acciones están presentes las nociones de objeto y legitimación, pero ¿De qué forma están concebidas estas nociones de objeto y legitimación en la acción de amparo constitucional y amparo tributario?, ¿Existe semejanza o diferencia entre cada una de ellas?. Las respuestas a estas interrogantes constituyen el objeto principal de la investigación que se llevará a cabo con ayuda de la doctrina y la jurisprudencia.

La estrategia de la investigación que se presenta es descriptiva-comparativa. En la medida que se determinen los atributos del amparo constitucional y del amparo tributario, como acepciones del término amparo, términos reconocidos ampliamente por los estudiosos del derecho se podrá establecer un estudio comparativo del objeto y de la legitimación con ayuda en un primer lugar de la doctrina, por ello se habla de un análisis doctrinal, es decir, juega un papel importante la opinión de la doctrina nacional y comparada para la primera parte de la investigación. Seguidamente la opinión de los jurisconsultos es estudiada de una manera esquemática.

I. FUNDAMENTO Y CONSIDERACIONES DEL AMPARO CONSTITUCIONAL Y DEL AMPARO TRIBUTARIO

1. *Acepciones del término amparo*

La doctrina nacional, en particular RONDÓN DE SANSÓ¹, ha determinado que el término amparo tiene distintas acepciones en los textos normativos: a. amparo constitucional; b. interdicto de amparo; c. amparo agrario; d. amparo tributario y e. amparo provisional a las personas.

¹ Rondón de Sansó, H. (1988). *Amparo Constitucional*. Caracas. Editorial Arte. p.19.

Los amparos signados con los literales "a" y "d" serán objeto de un análisis posterior y comprenden el centro de estudio de esta investigación. Sin embargo, es necesario explicar someramente el significado de las acepciones de amparo restantes.

En primer lugar, el interdicto de amparo es una medida interdictal destinada a proteger la posesión legítima sobre los bienes inmuebles. Está prevista en el artículo 782 de la norma sustantiva civil que preceptúa: "Quién encontrándose por más de un año en la posesión legítima de un inmueble, de un derecho real, o de una universalidad de muebles, es perturbado en ella, puede, dentro del año, a contar desde la perturbación, pedir que se le mantenga en dicha posesión. El poseedor precario puede intentar esta acción en nombre y en interés del que posee, a quien le es facultativo intervenir en el juicio. En el caso de una posesión por menor tiempo, el poseedor no tiene esta acción sino contra el no poseedor o contra quien lo fuere por un tiempo más breve".

El amparo se emplea en el derecho agrario para aludir a un procedimiento administrativo que se intenta contra determinados hechos de los particulares e igualmente se designa con dicho término el acto administrativo de naturaleza constitutiva del derecho de permanencia.

Finalmente, el amparo provisional a las personas que se encuentra establecido en el artículo 58 del Código de Procedimiento Civil: "Son competentes los Tribunales Venezolanos para dictar medidas provisionales de protección de las personas que se encuentran en el territorio de la República, aunque carezcan de jurisdicción para conocer del fondo del litigio".

2. Referencia al amparo constitucional

El amparo constitucional se encuentra previsto en el artículo 49 de la Constitución Nacional que reza: "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".

Esta disposición constitucional se mantuvo relegada y confinada al desuso debido a la errónea interpretación dada por los tribunales al sostener que su ejercicio era imposible hasta tanto fuera reglamentada por una ley. Es decir, se estipulaba la tesis de la norma programática aún cuando el artículo 50 de la Constitución en su único aparte, establece que "la falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos".

Es el 20 de octubre de 1983 en la decisión dictada sobre la acción interpuesta por Andrés Velásquez contra el Consejo Supremo Electoral, que la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia acepta la utilización de la acción de amparo constitucional como medio procesal eficaz para reparar y evitar violaciones a derechos y garantías constitucionales aún sin la existencia de una ley que la desarrolle.

Resulta, por tanto, en esta materia donde la jurisprudencia de los tribunales, especialmente la de la Corte Suprema de Justicia, ha desarrollado un admirable papel,

ya que se han alcanzado dos objetivos, que si bien necesarios, pudieron entrar en disputa, como lo son: primero, el permitir la utilización de este breve y sumario procedimiento para mantener, en casos extremos, la inviolabilidad de los derechos humanos; y segundo, se evitó una sustitución o abrogación de los medios procesales ordinarios consagrados en las leyes para resolver los cotidianos conflictos de intereses².

3. Referencia al amparo contra las conductas omisivas de la Administración

El amparo contra las conductas omisivas se encuentra previsto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales: "La acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, *abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales*, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional".

BREWER CARÍAS³ señala que si dicho medio procesal breve y sumario existe, no procede la acción de amparo; y es la propia Ley Orgánica la que se ocupa de prever dicho medio procesal breve y ese es el recurso contencioso administrativo, siempre que exista en la localidad un tribunal con competencia contencioso administrativa.

4. El amparo contra las conductas omisivas de la Administración en el derecho comparado

El amparo contra las conductas omisivas de la Administración en el derecho comparado es estudiado por ALLAN R. BREWER CARÍAS⁴ cuando afirma que si bien el amparo contra actos de particulares no siempre es admitido en el derecho comparado, al contrario, los medios judiciales especiales de protección de los derechos y libertades constitucionales siempre se regulan y conceden contra las acciones y omisiones provenientes de autoridades y funcionarios públicos. Ejemplo de ello es el caso de México y Venezuela, países en los cuales el amparo procede contra todas las actuaciones estatales, sin distinción ni limitación. 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, ésta 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.

² CANOVA GONZÁLEZ, A. (1994). "Análisis crítico del Amparo Constitucional en los Tribunales de la jurisdicción Contencioso Administrativa". En: *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República* N° 10, p.15.

³ BREWER CARÍAS, A. (1988). "Introducción General al Régimen del Derecho de Amparo a los Derechos y Garantías Constitucionales". En: *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. Colección Textos Legislativos, N° 5, p. 30.

⁴ BREWER CARÍAS, A. (1993). *El amparo a los derechos y garantías constitucionales* (una aproximación comparativa). Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. p. 109.

La acción de amparo procede contra toda actuación de la Administración, aún cuando no configure un acto administrativo y no abra la vía contenciosa administrativa, es decir, procede, por ejemplo, contra las actuaciones materiales de la Administración; contra sus vías de hecho; contra la abstención de actuar o cumplir una obligación; contra omisiones, en fin, contra toda forma de actuación de la Administración e, incluso, por supuesto, contra determinados actos como los de trámite, cuando no puedan ser impugnados por la vía contencioso administrativa. Pero además, procede también contra actos legislativos, de gobierno, y judiciales (sentencias).

Ahora bien, en Colombia sucede lo siguiente: la Constitución de Colombia prevé la 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.

En particular, el artículo 5° del Decreto N° 2591 de 1991 que reglamenta la tutela precisa que la acción de tutela procede "contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualesquiera de los derechos de que trata el artículo 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. En Argentina la acción de amparo contra las conductas omisivas de la Administración se encuentra prevista en el artículo 1 de la Ley de 16986 la cual textualmente prescribe: "La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidas por la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual tutelada por el hábeas corpus".

Se ha establecido que el derecho argentino presenta una marcada influencia en el amparo tributario venezolano, ya que este amparo tiene como antecedente inmediato de su formulación legal la institución correspondiente del derecho tributario argentino, regulada principalmente por la Ley N° 11.683-1974 de la República Argentina, que contiene los principios generales que rigen la tributación federal de ese país. Es así como RUAN SANTOS⁵ ha llegado a afirmar que tanto el amparo general como el amparo tributario en Venezuela se han configurado siguiendo los modelos correspondientes del derecho argentino, sin que ello signifique dejar de reconocer la vinculación histórica de la institución con la tradición latinoamericana, que tuvo su punto de partida en el derecho mexicano.

5. La acción de carencia y el amparo tributario

El amparo tributario es una acepción de la palabra amparo a juicio de la autora venezolana RONDÓN DE SANSÓ⁶, quien clasifica al amparo tributario como la cuarta figura del amparo en el derecho venezolano denominándola también amparo fiscal.

⁵ RUAN SANTOS, G. (1986). "El Amparo Tributario en Venezuela." En *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. Año I. Número 1. Caracas, p.76.

⁶ RONDÓN DE SANSÓ, H. (1988). *Amparo Constitucional*. Caracas. Editorial Arte. p. 22.

Este amparo tributario se encuentra previsto en el Capítulo IV del Título V, Del Recurso Contencioso Tributario del Código Orgánico Tributario.

El artículo 215 reza de la siguiente manera: "Procederá la acción de amparo cuando la Administración Tributaria incurra en demoras excesivas en resolver sobre peticiones de los interesados y ellas causen perjuicios no reparables por los medios procesales establecidos en este Código o en leyes especiales". La acción de amparo prevista en el Código Orgánico Tributario no procede contra actos administrativos ya que su finalidad principal es tender a obtener un pronunciamiento de la Administración y por ello, no se trata con el mismo de extinguir acto alguno ni de impedir la producción de sus efectos. RONDÓN DE SANSÓ⁷ cataloga esta acepción del amparo con una acción específica de "abstención" o "carencia", análoga a las contempladas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 42, ordinal 23 y artículo 182 ordinal 1º). El administrado debe demostrar que realizó gestiones ante la Administración Tributaria, sin obtener de la misma que fuese satisfecha su pretensión.

Se observa de esta manera que la doctrina nacional asemeja a la acción de amparo prevista en el Código Orgánico Tributario con la acción de carencia, es decir que cada vez que el administrado ejerza una acción de amparo lo que está en realidad ejerciendo es una acción de carencia. Es por ello que se amerita a lo largo de la presente investigación el estudio de la acción de carencia para poder establecer su relación o semejanza, si se quiere, con la acción de amparo tributario.

La acción de carencia se encuentra dentro del sistema contencioso administrativo contra las conductas omisivas de la Administración, ya que se le atribuye a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa competencia para: "Conocer la abstención o negativa de los funcionarios nacionales (o de las autoridades estatales o municipales, en su caso), a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas" (artículo 42, ordinal 23 y artículo 182, ordinal 1 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

El fundamento que le ha asignado la doctrina a la acción está, por una parte, en el incumplimiento de la Administración de una obligación legal concreta de decidir o de cumplir determinados actos, y por la otra, en el derecho de un sujeto de derecho a que la Administración cumpla los actos a que está obligada.

El contencioso administrativo contra la carencia administrativa, implica que la pretensión del recurrente está basada en un derecho subjetivo de orden administrativo infringido por la inacción, y cuya satisfacción sólo es posible mediante una actuación; consecuentemente, 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.

Ahora bien, la relación que existe entre la acción de carencia o recurso de abstención y la acción de amparo tributaria es muy marcada, hasta el punto de que doc-

⁷ RONDÓN DE SANSÓ, H. (1988). *Amparo Constitucional*. Caracas. Editorial Arte. p. 22.

trinarios como BREWER CARIÁS⁸ afirman que el amparo tributario está mal denominado y en su lugar se debe hablar de un recurso contra la conducta omisiva de la Administración, en la cual no siempre hay un derecho constitucional que se ampara; en general, en el contencioso contra las conductas omisivas, además de la pretensión de obligar a la Administración a actuar, ésta puede estar acompañada de pretensiones de condena al pago de daños y perjuicios ocasionados por el retardo, e incluso, pretensiones de amparo, cuando la conducta omisiva viole un derecho o garantía constitucional; por ejemplo, cuando la Administración penitenciaria se niega a cumplir una orden de excarcelación.

Realizado de esta manera un estudio panorámico de los términos amparo constitucional, amparo tributario y acción de carencia como primera parte de la investigación, y teniendo presente el significado que la doctrina nacional y la legislación comparada le ha dado a estos términos, se procede a circunscribir esta investigación única y exclusivamente al estudio del objeto y la legitimación tanto en el amparo constitucional como en el amparo tributario, señalando sus principales rasgos caracterizadores, estableciendo semejanzas y diferencias. Para ello se formulan las siguientes hipótesis de investigación: A. El objeto y la legitimación en el amparo constitucional *es significativamente diferente* al objeto y a la legitimación del amparo tributario. B. El objeto y la legitimación en el amparo constitucional es *medianamente diferente* al objeto y a la legitimación del amparo tributario. C. El objeto y la legitimación en el amparo constitucional *es semejante* al objeto y a la legitimación del amparo tributario.

II. ESTUDIO COMPARATIVO DEL OBJETO Y DE LA LEGITIMACION EN EL AMPARO CONSTITUCIONAL Y EN EL AMPARO TRIBUTARIO

1. Objeto en el amparo constitucional y en el amparo tributario

El objeto tutelado en el amparo constitucional comprende lo siguiente⁹:

A. Los derechos expresamente consagrados en el texto constitucional

Se establece en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Amparo que el objeto del amparo son "los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos derechos fundamentales de la persona humana que no figuren expresamente en la Constitución". El legislador sigue los lineamientos constitucionales.

Para el año de 1986 la Corte Suprema de Justicia dispuso que el amparo únicamente estaba destinado a proteger a los derechos consagrados en el Título III de la Constitución, es decir, resultaba improcedente la acción de amparo cuando se trataba a otros derechos constitucionales ubicados en un Título diferente al III de nuestra Ley Fundamental. Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia cambia su criterio afirmando que lo importante es que la lesión afecte "concreta y directamente un precepto constitucional que garantice un derecho inherente a la persona", y por lo tanto

⁸ BREWER CARIÁS (1993). *Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, p.121.

⁹ AYALA CORAO, C. (1988). "La Acción de Amparo Constitucional en Venezuela." En la *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*. Colección Textos Legislativos N° 5. Editorial Jurídica Venezolana, p.143.

María Eugenia Soto Hernández

se puede hacer valer frente a aquellos agravios que, "en violación de la Carta Fundamental, lesionen al particular en los derechos que ella consagra".

AYALA CORAO¹⁰ afirma que el objeto tutelado por el amparo son todos los derechos y garantías "que la Constitución establece" (artículo 49 Constitución Nacional); lo cual resultó ratificado en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Amparo, al incluir a todos los derechos y garantías constitucionales. Entrarían entonces en este cuadro de protección los derechos individuales, sociales, económicos, políticos y todos aquellos derechos consagrados a lo largo del texto fundamental, incluyendo su preámbulo.

B. Los derechos "inherentes a la persona humana" aunque no figuren expresamente en la Constitución, en virtud del carácter enunciativo de los contenidos expresamente en ella.

Estos derechos surgen de las nuevas necesidades del hombre y la colectividad humana en el actual grado de desarrollo, dentro de esta categoría de derechos están incluidos los llamados "derechos de la solidaridad" o "derechos de tercera generación", como el derecho a la paz, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, al desarrollo, a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

C. Derechos humanos consagrados en declaraciones de organismos internacionales y pactos de los cuales es parte la República de Venezuela.

Los derechos humanos han sido consagrados como una realidad supranacional, a cuya protección están obligados tanto los Estados nacionales como los organismos y demás miembros de la comunidad internacional. Se han creado una serie de instrumentos jurídicos internacionales, que contienen declaraciones de derechos humanos objeto de protección:

a. Declaración de los Derechos Humanos hecha por la Organización de Estados Americanos, de fecha 2-5-48.

b. Declaración de los Derechos Humanos hecha por la Organización de las Naciones Unidas, de fecha 1-12-48.

c. Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, ratificada por Venezuela en 1977.

d. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos de 1948.

De la lectura del artículo 215 del Código Orgánico Tributario se vislumbra el objeto del llamado amparo tributario. Esta norma establece que "procederá la acción de amparo cuando la Administración Tributaria incurra en demoras excesivas en resolver peticiones de los interesados y ellas causen perjuicios no reparables por los medios procesales establecidos en este Código o en leyes especiales". Se crea entonces una protección jurisdiccional frente a la inacción o demora excesiva de la Administración Tributaria ante las solicitudes de los ciudadanos. RUAN SANTOS¹¹ considera que se trata de una fórmula de "amparo positivo", por cuanto su objeto es

¹⁰ AYALA CORAO, C. (1988). "La Acción de Amparo Constitucional en Venezuela". En la *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*. Colección Textos Legislativos N° 5. Editorial Jurídica Venezolana, p.144.

¹¹ RUAN SANTOS, G. (1986). "El Amparo Tributario en Venezuela". En *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. Año 1. Número 1. Caracas, p.76.

esencialmente solicitar la intervención del juez competente a fin de que se conmine a la Administración a cumplir un acto que por ley debe producir, con lo cual se obliga a actuar a los órganos administrativos, o ante la dificultad de satisfacer este objeto, dispensar al ciudadano del trámite o diligencia en cuestión. Esta formulación contrasta con la concepción de "amparo negativo" que normalmente se tiene de la institución, tendente a impedir o hacer cesar una actuación arbitraria de los órganos administrativos.

El objeto de esta acción viene a satisfacer una urgente necesidad de los ciudadanos, la cual es la de disponer de un medio que les permita hacer actuar a la Administración Tributaria y evitar los perjuicios derivados de la inercia administrativa, que muchas veces son tan graves como los producidos por los actos ilegítimos de los órganos administrativos. Solamente basta pensar en todos aquellos actos que corresponde dictar a la Administración como requisitos para la realización de actos jurídicos de los particulares, como son los casos de certificados de solvencia fiscal, de aprobación de la declaración especial de venta de inmuebles, de certificados de exención de cumplir ciertos trámites, etc. La no emisión de estos actos normalmente produce severos perjuicios a los interesados y encuadra como supuesto típico de la demora excesiva de la Administración Tributaria.

La doctrina, en especial el mencionado autor, es conteste en que a pesar de que el artículo precedente es de una formulación aparentemente limitativa no deben ser excluidas del objeto de esta acción ciertas hipótesis de arbitrariedad de frecuente acaecimiento que no tienen protección por los medios ordinarios o no la tienen en modo adecuado a la premura o urgencia de la situación. Estas son las llamadas vías de hecho, es decir, a las actuaciones materiales de la Administración carentes de un acto administrativo en las cuales se fundamenten, cuando ello sea exigido por las normas jurídicas o por la naturaleza de las cosas; así como también, a la ejecución arbitraria y fuera del cauce legal de actos dictados válidamente por la Administración.

Asimismo, se mencionan los actos de la Administración que violen o desacaten una decisión de amparo precedentemente dictada a restablecer cualquier derecho constitucional, inherente a la persona humana mientras que el amparo tributario sólo busca el restablecimiento de la situación jurídica preexistente consistente en el derecho de petición del ciudadano frente a la Administración, la cual debe ser satisfecha con el cumplimiento del procedimiento administrativo iniciado o con la dispensa al ciudadano de obtener el acto terminal de ese procedimiento, que sería requisito necesario para efectuar alguna operación.

El objeto de la acción de amparo tributario se circunscribe al restablecimiento del derecho de petición del ciudadano frente a la Administración, el cual debe ser satisfecho con el cumplimiento del procedimiento administrativo iniciado o con la dispensa al ciudadano de obtener el acto terminal de ese procedimiento. Se observa entonces que el objeto del amparo tributario estaría dentro del objeto del amparo constitucional, ya que, el derecho de petición es un derecho constitucional que también al igual de los demás derechos y garantías constitucionales son posibles de restablecer mediante la acción de amparo constitucional. El amparo tributario es, en este sentido, un contenido dentro del amplio objeto del amparo constitucional, el

María Eugenia Soto Hernández

cual día a día se va fortaleciendo por la inclusión y el reconocimiento de nuevos derechos a nivel nacional e internacional.

Ahora bien, la relación que existe entre el objeto de la acción de amparo constitucional y la acción de amparo tributario es de continente contenido, el derecho que se pretende restablecer en el amparo tributario es ampliamente reconocido por el amparo constitucional, tienen semejanza previamente establecida cuando protegen el derecho de petición mediante ambas acciones.

2. Legitimación en el amparo constitucional y en el amparo tributario

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 procesales 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 ¹².

A. Legitimación activa

La legitimación activa se encuentra consagrada en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Amparo, en el cual se 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".

En el amparo tributario la legitimación activa se encuentra consagrada en el artículo 216: "La acción podrá ser interpuesta por cualquier persona afectada, mediante escrito presentado ante el tribunal competente".

Establecida de esta manera la legitimación activa en ambos cuerpos normativos se presenta un estudio comparativo de las mismas:

a. En el caso de la legitimación del amparo constitucional el artículo es muy claro cuando hace referencia a cualquier persona natural o jurídica como legitimado activo, como persona capaz de acudir al tribunal competente y solicitar el amparo correspondiente. Equivale, entonces, este concepto al de interesado que contempla la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el artículo 22 cuando establece que "se considerarán interesados, a los efectos de esta Ley, a las personas naturales o jurídicas a que se refieren los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

¹² CANOVA GONZÁLEZ, A. (1994). "Análisis crítico del Amparo Constitucional en los Tribunales de la jurisdicción Contencioso Administrativa". En: *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República* N° 10, p.15.

Coincide desde todo punto de vista el legitimado activo del amparo tributario con el legitimado activo del amparo por omisión¹³, o también denominado amparo contra las conductas omisivas de la Administración en donde el legitimado activo es aquel efectivamente lesionado o amenazado de violación en su derecho o garantía constitucionales.

Doctrinalmente se ha considerado como persona afectada por la conducta de la Administración Tributaria y en consecuencia, legitimadas para intentar la acción, no sólo el contribuyente o el responsable de la obligación tributaria, sino también terceras personas que vean afectadas su esfera patrimonial por causa del comportamiento administrativo. Sería el caso, por ejemplo, del comprador frente a la abstención o negativa de aprobación de la declaración especial de venta de inmuebles o de otorgamiento del certificado de solvencia, actos éstos que normalmente deben ser tramitados por el vendedor. Por supuesto que tocaría a los terceros demostrar el hecho de la afectación de su interés, el cual no podría ser un interés simple sino amparado en algún acto jurídico válido y preexistente, o en alguna situación jurídica legalmente protegida¹⁴.

b. En el amparo tributario el legitimado activo tiene cargas procedimentales que cumplir. El texto del Código Orgánico Tributario establece: "La demanda especificará las gestiones realizadas y el perjuicio que ocasiona la demora". De manera pues que el demandante debe especificar en su libelo el perjuicio que ocasiona la demora, es entonces una exigencia para la admisión de la acción y ha establecido la doctrina¹⁵ que esto hace pensar que dicha norma requiere la presentación de una comprobación rigurosa del perjuicio, conjuntamente con la introducción del libelo, ya que sólo se exige una especificación o descripción exacta del perjuicio que permita al juez considerar como "razonablemente fundada" la acción. Se confiere al juez en este procedimiento la posibilidad de utilizar con amplitud el mecanismo de las presunciones judiciales, con el objeto de derivar de la existencia de ciertos hechos aportados por el solicitante las consecuencias dañosas que normalmente son ocasionados por ellos.

Otra especificación exigida legalmente para la presentación de la demanda es que se detallen también la "gestiones realizadas" por el solicitante ante la Administración Tributaria, razón por la cual exige se presente "copia de los escritos mediante los cuales se ha urgido el trámite". El legislador exige, por razones de economía procedimental, que el interesado agote frente a la Administración las diligencias necesarias para obtener la satisfacción de lo solicitado. Puede decirse que exige la reiteración en la gestión correspondiente, de lo cual se debe dejar prueba escrita que permita al órgano judicial apreciar la conducta legítima de la Administración. Está claro que esta exigencia de gestiones previas tiende a impedir el abuso de este derecho de acción y a permitir a la propia Administración subsanar los defectos y fallas del procedimiento administrativo, tal como resultaría del ejercicio oportuno del re-

¹³ ROMERO MUCI, H. (1989). *El Recurso de Amparo en la Legislación Venezolana*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales Serie foros. Caracas. p. 88s.

¹⁴ RUAN SANTOS, G. (1986). "El Amparo Tributario en Venezuela". En *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. Año 1. Número 1. Caracas, p.76.

¹⁵ RUAN SANTOS, G. (1986). "El Amparo Tributario en Venezuela". En *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. Año 1. Número 1. Caracas, p.82.

María Eugenia Soto Hernández

clamo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Asimismo esta exigencia es coherente con el carácter subsidiario del amparo, que supone la inexistencia o insuficiencia de medios ordinarios, administrativos y judiciales, que puedan dar solución eficaz al asunto objeto del amparo.

B. Legitimación pasiva

Si se realiza una comparación entre la legitimación pasiva del amparo constitucional y del amparo tributario, se observa que la primera es sumamente mayor y más extensa en relación al amparo tributario. Los legitimados pasivos en el amparo constitucional son los órganos del Poder Público y los particulares determinados o determinables, ya que el artículo 2 de la Ley Orgánica de Amparo establece que la acción de amparo procede, contra las lesiones en los derechos o garantías constitucionales, provenientes de los "órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal" o de "ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas" en cambio la legitimación pasiva del amparo tributario se refiere única y exclusivamente a un solo órgano del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal y es la Administración Tributaria que no sólo tenga esta característica de ser Administración Tributaria, sino que se requiere que ésta haya incurrido en demora excesiva en resolver peticiones de los interesados.

En cuanto a la legitimación pasiva en materia de amparo constitucional, se debe también hacer algunas observaciones en el sentido de que la acción de amparo está 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 transgresor de los derechos constitucionales del accionante. 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 generó la vulneración a derechos constitucionalizados. Si bien es cierto que es indiscutible la legitimación pasiva en el amparo constitucional no ocurre lo mismo en el amparo tributario, ya que un amplio sector de la doctrina considera que en el amparo tributario no se da propiamente un juicio, porque no hay una contención entre partes formalmente establecida, según la idea general que se tiene del proceso, podemos sin embargo entender que se plantea una contradicción o contraposición entre la Administración Tributaria y el ciudadano afectado en el hecho mismo que ha dado causa a la acción de amparo, y por esta razón, podríamos referirnos no sólo a una legitimación activa sino también a una legitimación pasiva.

A pesar de ello otra parte de la doctrina afirma que sí es factible la presencia del legitimado pasivo en el amparo tributario que estaría representada por todos los organismos integrantes de la llamada Administración Tributaria. Los organismos que administran tributos nacionales son: el Ministerio de Hacienda (Dirección General de Rentas), el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el Ministerio de Energía y Minas y demás departamentos del Ejecutivo Nacional, así como también a los institutos autónomos que administran "contribuciones parafiscales", como el Instituto Nacional de Cooperación Educativa, el Instituto Venezolano

CSJ-SPA 7 de diciembre de 1994
Caso : Walter Márquez Rondón
Magistrado Ponente: A. Ducharme Alonzo

“En materia de amparo constitucional, ha sido reiterada y pacífica la jurisprudencia de la Sala al señalar, que dicha acción debe ser propuesta por quien tenga un interés personal, esto es, por quien vea lesionado o amenazado de violación su derecho constitucional, a los fines del restablecimiento de la situación jurídica infringida, o de impedir la violación. En consecuencia, es necesario que las imputaciones afecten de manera directa la esfera de los derechos subjetivos del accionante”.¹⁸

CSJ-SPA 11 de agosto de 1994
Caso : Dennis Rafael Pérez Perozo y otras
Magistrado Ponente: Calcaño de Temeltas

“...es reiterado por la Sala que únicamente la persona que se encuentra lesionada en forma directa y especial en sus derechos subjetivos fundamentales por un acto, hecho u omisión determinados, es quien puede acudir a los órganos judiciales competentes para que, mediante un proceso breve y sumario, el Juez acuerde inmediatamente el total restablecimiento de su situación jurídica subjetiva infringida, siendo imposible que acuda en defensa de un derecho subjetivo de otro o de la colectividad entera”.¹⁹

CSJ-SPA 29 de septiembre de 1993
Caso : General Brigada Francisco Visconti
Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

“Considera la Sala, que el amparo tiene una amplia consagración constitucional, conforme a la cual: abarca los derechos y garantías susceptibles de protección mediante esta vía; la diversidad de actos, hechos u omisiones que puedan ser objeto de la acción; y la naturaleza de las personas y de los entes contra quien pueda ser ejercida, tal como ha sido sostenido reiteradamente por nuestra jurisprudencia. Debe, por tanto, ser interpretado en forma tal que, conforme a la expresión “toda persona natural habitante de la República” -empleada en el artículo 1o. de la Ley Orgánica respectiva-, al referirse ésta a las personas habilitadas para solicitar ante los tribunales competentes el amparo previsto en el artículo 49 de la Carta Magna, pueda acudir a él con éxito un no domiciliado ni residenciado en el país, sino sólo de tránsito, y aun quien no se encontrare en el territorio venezolano: Siempre, claro está, que se den también las condiciones para la admisibilidad y procedencia de la acción.

Es así como -estima la Sala-, la intención del constituyente y la del legislador, al utilizar el término “habitante de la República” para referirse a las personas que puedan interponer la acción de amparo, fue la de permitir que ésta sea ejercida por cualquier sujeto de derecho -sea cual fuere su condición social, nacionalidad o situación legal- siempre y cuando sus derechos o garantías constitucionales hayan sido direc-

¹⁸ PIERRE TAPIA, O. (1994). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Diciembre. T.12. p. 94.

¹⁹ PIERRE TAPIA, O. (1994). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Agosto Septiembre. T. 8-9. p. 34.

tamente lesionados o amenazados de violación por cualquier acto, hecho u omisión que “se haya realizado, emitido o producido en la República”.²⁰

CSJ-SPA 12 de noviembre de 1992
Caso : Guillermo Gorrín Falcón
Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

“En efecto, en sentencia del 30 de octubre de 1990, la Corte en Pleno sostuvo lo siguiente: “nuestra Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales no consagró como regla general el carácter popular de la acción de amparo, sino el carácter personal de dicha acción...”

El carácter personal de la acción de amparo había sido reconocido con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, cuando en sentencia del 6 de agosto de 1987, esta Sala Político Administrativa, señaló: “La Corte comparte plenamente el criterio antes expresado acerca de la singularidad de la legitimación activa en el juicio de amparo, pues, aceptar lo contrario, esto es, la posibilidad de su ejercicio por parte de una o varias personas que se atribuyan la representación genérica de toda la ciudadanía sería desvirtuar el objetivo fundamental del amparo que es la restitución a un sujeto de derecho de una situación o garantía jurídica tutelada por la Constitución, otorgando así a la acción de amparo los efectos generales propios de la acción de nulidad, cuya competencia, procedencia y tramitación procesal son radicalmente distintas. Por ello, la doctrina ha afirmado, con juzteza, no sólo que la impulsión del recurso de amparo deba quedar en manos del afectado y debe envolver la existencia de un agravio que ha de ser personal y directo, sino también que: “la sentencia debe limitarse a amparar y proteger al individuo quejoso, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motive, ya que es de la esencia del amparo, que la decisión final que recaiga no tenga efectos entre otros casos ni que afecte a personas que no hayan tomado parte en la controversia”.²¹

3. Amparo constitucional. Legitimación pasiva

CSJ-SPA 30 de noviembre de 1993
Caso : Banco Latino C.A. y otros
Magistrado Ponente: A. Ducharne Alonzo

“En sentencia de 1° de agosto de 1991 (caso María Pérez Ramírez), la Sala precisó, reiterando su propia doctrina, “que la acción de amparo constitucional por su naturaleza especialísima, es una acción dirigida directamente contra la autoridad administrativa que lesiona o amenaza lesionar un derecho constitucional”.²²

²⁰ PIERRE TAPIA, O. (1993). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Agosto- Septiembre. p.54.

²¹ PIERRE TAPIA, O. (1992). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Noviembre. T.12. p. 50.

²² PIERRE TAPIA, O. (1993). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Noviembre T.11. p.32.

4. Amparo constitucional. Intervención de terceros

CSJ-SPA 22 de marzo de 1995
Caso : La Reintegradora, S.A.
Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

“Al respecto, observa la Sala que dentro de los supuestos de pluralidad de partes en el proceso de amparo constitucional existe la posibilidad de que otras personas que se vean afectadas por alguna presunta violación de derechos o garantías constitucionales pueden intervenir, bien sea como verdaderas partes (supuestos consagrados en los ordinales 1o. y 2o. del artículo 370 del Código de Procedimiento Civil) o bien como terceros adhesivos simples para coadyuvar con alguna de las partes en el proceso (ordinal 3o. del artículo 370 del Código de Procedimiento Civil).

En este sentido, y dado el carácter breve y sumario del procedimiento de la acción de amparo constitucional se observa que la última etapa de este procedimiento lo constituye la audiencia constitucional a que se refiere el artículo 26 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, donde las partes en forma oral y pública argumentan y concretan sus respectivos alegatos, pudiendo además, una vez finalizada la audiencia, presentar en forma escrita sus conclusiones.

Es por ello, que aceptar la intervención de terceros adhesivos simples para que presenten nuevos alegatos una vez precluido el término fijado por la ley, “atentaría contra la naturaleza estrictamente personal y urgente del procedimiento de amparo, al dar cabida a incidencias que retrasarían inevitablemente lo que por su naturaleza debe ser un trámite breve, sumario y eficaz”.²³

5. Amparo tributario. Naturaleza y efectos

Tribunal Superior Primero de lo Contencioso Tributario (TS1°CT)
Caso: A. Loges en solicitud de amparo
30 de marzo de 1984

“El amparo es una institución de base constitucional consagrada por el Código Orgánico Tributario, cuya finalidad primordial es la de reparar un derecho lesionado o bien proteger los derechos del administrado evitando se le causen lesiones por la demora excesiva en que incurra la Administración Tributaria en resolver peticiones de los interesados, pero en modo alguno debe con ello vulnerarse el interés fiscal. En efecto, podría una petición cuya falta de decisión oportuna por parte de la Administración Tributaria origine el ejercicio de la acción de amparo, resultar, en definitiva, temeraria e improcedente y, existiendo liquidaciones fiscales comprometidas, se dificultaría su recaudación si no ha sido oportunamente garantizado su pago, situación que evidentemente causaría un perjuicio al Fisco Nacional, no siendo, éste el querer del Legislador al consagrar la acción de amparo a favor de los administrados. Es por ello que la disposición contenida en el artículo 210 del citado Código Orgánico Tributario, dispone imperativamente que, el Tribunal al acordar el amparo solicitado procederá: a fijar un término preteritorio a la Administración Tributaria

²³ PIERRE TAPIA, O. (1995). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Marzo. T. 3. p. 66.

María Eugenia Soto Hernández

y por ello es impertinente considerar -como señala el Tribunal- "...que sí fue arbitrario el acto que contiene el oficio ya reseñado y por ello, el recurso de amparo es procedente". Lo antes copiado no es propio de amparo tributario, sino de un posible amparo constitucional.

Como está dicho, el amparo tributario tiene, por exclusivo fin, conocer de demoras excesivas de la Administración Tributaria en resolver peticiones de los interesados. A eso -y a nada más- se contrae este especial amparo, y en el fondo su objeto es asegurar la garantía constitucional de la oportuna respuesta, prevista en el artículo 67 de la Constitución, de manera que cuando la falta de respuesta es atribuida a un órgano de la Administración tributaria, procede un amparo especial, que es el contemplado en el Capítulo IV, Título V del Código Orgánico Tributario (artículos 208, 209 y 210)".²⁶

CSJ-SPA 5 de noviembre de 1987

Caso: Inversiones Angelicales C.A.

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

"El amparo tributario previsto en el Código Orgánico Tributario, supletorio en materia de tributos estatales y municipales, es una acción judicial para lograr que la Administración resuelva las peticiones que se formulen y evitar demoras que perjudiquen a los contribuyentes".²⁷

7. Amparo tributario. Tribunal competente

CSJ-SPA 1 de agosto de 1990

Caso : Inmobiliaria El Sitio C. A.

Magistrado Ponente: Calcaño de Temeltas

"El amparo tributario es, como se ha dicho, un remedio judicial especial, del cual esta Sala ha reconocido supra su operatividad y procedencia como medio para restablecer situaciones jurídicas infringidas frente a conductas omisivas de la Administración tributaria municipal. Ahora bien, aún cuando la institución está contemplada en el Código Orgánico Tributario, así como su procedimiento, sin embargo, los jueces naturales del control de la actividad tributaria municipal son los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en el Decreto del Ejecutivo N° 2057. En tal virtud, a pesar de que el Código Orgánico Tributario, en su artículo 1o., disponga la aplicación de su normativa por vía supletoria a los tributos de los Estados y Municipios, para la Sala esta aplicación extensiva, cuando sea procedente, sólo concierne a las disposiciones procedimentales contenidas en dicho texto orgánico pero no en cuanto a los órganos jurisdiccionales legalmente competentes para aplicarlas, en razón de que la competencia por la materia es de orden público, que no puede ser alterada ni modificada por el intérprete.

²⁶ PIERRE TAPIA, O. (1989). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia S.R.L. Abril. T.4. p. 58-61

²⁷ Esta referencia la denomina ROMERO MUCI como doctrina judicial de la sentencia. Ver Romero Muci, H. (1997). *Jurisprudencia Tributaria Municipal y la Autonomía Local (1936 - 1996)*. Colección Jurisprudencia N° 6. Editorial Jurídica Venezolana. p. 721.

que no ha de ser cualquier demora o falta de pronunciamiento fuera del lapso que esté establecido, ya que el legislador exige que se trate de una demora excesiva (art. 215 COT), lo cual supone para el interesado la carga de demostrar que ha “urgido el trámite” mediante la presentación de copia de los escritos que en tal sentido haya dirigido a la Administración Tributaria (art. 216 COT, in fine).

De la misma forma cabe advertir que a los efectos de la figura comentada, carece de relevancia el rango legal o sublegal de la disposición que prevé el plazo incumplido, así como tampoco la posee la índole o naturaleza de los derechos que resulten lesionados por la inacción de la Administración Tributaria (constitucionales, legales o sublegales), pues tales extremos no forman parte de los elementos procesales del amparo tributario ni constituyen el objeto debatido en el mismo, sino que, basta tan sólo demostrar la demora excesiva ya que es éste, y no otro, el elemento que —en las condiciones anotadas— exige el legislador.

De lo dicho también se colige claramente que el amparo tributario no procede contra cualquier inacción u omisión en la que incurra la Administración Tributaria, sino que ésta ha de estar necesariamente referida y vinculada a una “petición” que le haya sido formulada y que no hubiese obtenido respuesta en el plazo previsto, ni con posterioridad, a pesar de haber sido instado o urgido en tal sentido. En consecuencia, debe afirmarse que el amparo tributario no procede contra acciones (en sentido positivo) ni contra los efectos de actos administrativos de la Administración Tributaria²⁹

Además, la demora excesiva ha de producir “perjuicios no reparables por los medios procesales establecidos en el Código Orgánico Tributario o en leyes especiales” (art. 215 COT).

Desde el punto de vista procesal debe referirse la existencia de normas expresas que atribuyen el conocimiento de los “amparos tributarios” a los Juzgados Superiores Contencioso Tributarios (en primera instancia) y en alzada a esta Corte Suprema de Justicia (art. 220 COT).

En cuanto a los poderes que tiene el Juez Contencioso Tributario en materia de amparo tributario, se limitan a fijar sin término a la Administración para que realice el trámite o diligencia solicitada por el actor, o a dispensar a éste de su cumplimiento. Ciertamente, el Código Orgánico Tributario dispone que en la decisión respectiva, en caso de ser procedente la acción, se fijará un término a la Administración Tributaria para que realice el trámite o diligencia o dispensará del mismo al actor, previo afianzamiento del interés fiscal comprometido (art. 217 COT).

Finalmente, importa reiterar el hecho de que —a pesar de su denominación y de que constituye una vía legal especial y breve—, el “amparo tributario” no es una especie del amparo constitucional previsto en el artículo 49 de la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, toda vez que difiere sustancialmente de éste, en cuanto a su fundamento, objeto, procedimiento y naturaleza de sus decisiones”.³⁰

²⁹ vid. RONDÓN DE SANSÓ, HILDEGARD: La acción de amparo contra los poderes públicos, pág. 49.

³⁰ PIERRE TAPIA, O (1997). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Enero. T. 1. p. 29-32.

“Al respecto, considera conveniente la Sala recordar que, en anteriores oportunidades, esta Sala se ha encargado de poner de manifiesto las semejanzas y diferencias existentes entre las figuras del “amparo constitucional” y del “amparo tributario”. Así en sentencia de 29 de enero de 1997, caso Plan Alimenticio Nueva Esparta, expediente 12.795, la Sala ha señalado:

“Al respecto, considera conveniente la Sala precisar en esta oportunidad que si bien es cierto que el amparo tributario constituye un procedimiento especial y breve (al igual que el amparo constitucional), también debe observarse que no es una verdadera acción de amparo en el sentido constitucional de la palabra ni una especie de aquélla”.

En efecto, la Sala ha venido precisando los aspectos fundamentales en los que se diferencian ambas acciones, pero también ha puesto de manifiesto los puntos coincidentes entre una y otra –que van más allá de la simple homonimia-, al señalar como característica común la naturaleza “especial” y “breve” que les es inherente a ambas acciones.

Así, cabe referir que el amparo tributario está concebido en el Código Orgánico Tributario (artículo 215 y ss.) como un mecanismo legal que procede cuando se constata un demora excesiva de la Administración Tributaria en resolver peticiones de los interesados, y que de ella (de la demora), se causen perjuicios no reparables por los medios procesales establecidos en el mismo Código Orgánico Tributario o en leyes especiales. Este último aspecto resulta trascendente para comprender a cabalidad la esencia misma del amparo tributario como una institución orientada a suministrar una protección “inmediata” y “efectiva” al solicitante que se encuentra en la situación señalada, porque los daños que se pueden causar no serán reparables por otros medios procesales.

Es con fundamento en estos elementos informadores de la figura del amparo tributario que debe examinarse la “aplicabilidad” o no de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil relativas a la apelación en ambos efectos, a fin de determinar si resulta coherente con tales caracteres, o se cumple con aquello a que se refiere el artículo 233 de Código Orgánico Tributario: “en cuanto fueren aplicables”.

Sobre el particular observa la Sala que admitir la apelación en ambos efectos (“devolutivo” y “suspensivo”) en esta materia, sería contrariar la esencia misma del amparo tributario por cuanto, con la sola interposición de la apelación la Administración Tributaria lo haría inocuo, sin sentido práctico ni efecto real, toda vez que esa protección “inmediata” y “efectiva” se vería fatalmente truncada.

En consecuencia, observa la Sala que al no ser coherentes ni conciliables las disposiciones del Código de Procedimiento Civil- que prevén como regla la apelación en ambos efectos- con la naturaleza y razón de ser de este mecanismo procesal especial como lo es el amparo tributario, dichas normas no resultan aplicables, toda vez que la remisión que hace el artículo 223 del Código Orgánico Tributario a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil está supeditada a que las mismas fueran aplicables y así se declara.

Así las cosas, ante la ausencia de procedimiento que se deriva de la inaplicabilidad de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil por vía supletoria en esta materia, resulta procedente acudir a lo previsto en el artículo 102 de la Ley Or-

María Eugenia Soto Hernández

gánica de la Corte Suprema de Justicia, a los fines de determinar el procedimiento aplicable. En este sentido, debe observarse que se revela conforme a derecho que el tribunal superior haya hecho uso de tal previsión legal y haya aplicado las disposiciones de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, concretamente la disposición contenida en su artículo 35 –que ordena oír en un solo efecto las apelaciones contra sentencias de amparo constitucional-, ya que resulta la fórmula de impugnación más acorde con el amparo tributario, en razón de que el Código Orgánico Tributario no prevé la forma en que debe oírse la apelación a la decisión del amparo tributario. El fundamento en uno y otro caso es el mismo, evitar que el ejercicio del derecho de apelación pueda suponer un entramamiento o desnaturalización de dichos procedimientos.

De lo dicho se colige claramente que las apelaciones de sentencias que recaigan en materia de amparo tributario deben oírse en un solo efecto, y en consecuencia, resulta forzoso para la Sala concluir que el recurso de hecho interpuesto en autos es improcedente y así se declara”.³¹

CSJ-SPA 1 de agosto de 1990
Caso: Inmobiliaria El Sitio C. A.

“En efecto, el amparo tributario no requiere de los mismos requisitos procesales de la acción de amparo constitucional y una y otra son dos figuras que regidas por leyes diferentes, no deben confundirse ni en cuanto a su objeto, ni a su procedimiento, ni en su naturaleza.

En tal sentido, el propio Código Orgánico Tributario determina con exactitud el régimen concerniente a este tipo de acciones, señalando, en sus artículos 208 y 209, que la acción de amparo procede cuando la Administración Tributaria incurra en demoras excesivas en resolver sobre peticiones de los interesados y ellas causen perjuicios no reparables por los medios procesales establecidos en el Código Orgánico Tributario o en leyes especiales. Asimismo, se establece que dicha acción la podrá interponer la persona afectada, mediante escrito presentado ante el Tribunal competente. Según el artículo 213 del mencionado Código, los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario son competentes para conocer en primera instancia de los procedimientos establecidos en el mismo, y, en consecuencia, son estos órganos jurisdiccionales previstos en el Código Orgánico Tributario los competentes para conocer de las acciones de amparo tributarias que se propongan por las causas establecidas en el artículo 208 de dicho instrumento legal”.³²

TS3° CT 5 de abril de 1990
Caso: Sociedad General de Transporte y
Servicios Marítimos, C.A.
Magistrado Ponente: Aída Benni de Ruiz

“...si lo que está accionando es una solicitud de amparo tributario, cuyos supuestos de procedencia y procedimiento están consagrados y previstos en el Código Orgánico Tributario (Capítulo IV, Título V), o si en cambio, es un amparo constitu-

³¹ PIERRE TAPIA, O (1997). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Noviembre. T. 11. p. 71-72.

³² RAMÍREZ Y GARAY (1990). *Jurisprudencia Venezolana*. T. CXIII. 1990. p. 582-586

cional en materia tributaria lo que se está solicitando, regulado éste en la Ley Orgánica de Amparo y Garantías Constitucionales, con características diferentes del primero, con determinación de legitimados activos con ciertas limitaciones, con procedimiento diferente, y con toda una integración de normas y supuestos distintos del amparo tributario del Código Orgánico Tributario, como aparece de las normas correspondientes y de interpretación de ellas hechas por la Corte Suprema de Justicia.

De la inteligencia de la norma contenida en el artículo 208 del Código Orgánico Tributario, se evidencia que el amparo tributario tiene por finalidad proteger a los administrados contra las demoras excesivas en que incurra la Administración, y con las cuales pueda llegar a causárseles un perjuicio irreparable, procediendo esta vía en aquellas situaciones en que no exista otro medio procesal para reparar el eventual perjuicio a producirse, y también es importante destacar que el amparo tributario es procedente cuando la Administración ha omitido dar contestación al interesado y que esta omisión le cause a éste un perjuicio irreparable”.³³

9. Recurso en carencia o por abstención. Objeto y requisitos

CSJ-SPA 11 de octubre de 1995
Caso: José Domingo Ramírez
Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

“...el llamado recurso por abstención o en carencia previsto en el ordinal 23 del artículo 42, es un recurso que tiene por objeto que el juez contencioso administrativo, condene a la Administración al cumplimiento de determinados actos que ésta tiene el deber legal de cumplir y a cuyo cumplimiento el particular tiene derecho.

Ahora bien, para que se configure el recurso en carencia, la obligación cuya ejecución se pretende debe ser de índole administrativa, vale decir, regulada por el Derecho Administrativo, por ser la manifestación de la tutela por parte de la Administración de un interés colectivo cuyo cuidado le ha sido conferido legalmente.

Finalmente debe observarse que el recurso de carencia no puede ser utilizado para lograr cumplimiento de obligaciones genéricas a cargo de la Administración, tales como la obligación de dar oportuna respuesta prevista en el artículo 67 de la Constitución, ya que es un recurso cuyo objeto se encuentra en el pronunciamiento sobre la condena a la Administración, precisamente a la realización de actos concretos previstos legalmente”.³⁴

CSJ-SPA 24 de marzo de 1994
Caso: Johnny Alexander Guevara Scott
Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata.

“La Sala ha establecido reiteradamente, desde la decisión del 28-02-85 (caso: “Eusebio Igor Vizcaya Paz”) que para la procedencia de este medio procesal la omisión o abstención requerida es aquella ocurrida ante una obligación específica y concreta que le impone la ley a la Administración. Quedando por tanto excluidas del control por esta acción, las omisiones ilegales en las cuales la Administración hubie-

³³ PIERRE TAPIA, O. (1990). *Jurisprudencia de Tránsito de lo Contencioso Tributario y de Menores*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Marzo-Abril de 1990. T.22-23. p. 91-96.

³⁴ PIERRE TAPIA, O.(1995). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Octubre. T. 10. p.162.

María Eugenia Soto Hernández

re incurrido frente a obligaciones genéricas, es decir, que en general tienen impuestas los funcionarios en el ejercicio de las atribuciones correspondientes a su cargo.

En efecto, exige la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para que el recurso por abstención o negativa resulte idóneo, que los funcionarios nacionales se nieguen u omitan cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, por lo que, cuando la omisión de la Administración denunciada no ocurre frente a este tipo de obligaciones específicas y determinadas - sino frente a la obligación genérica de responder los planteamientos que se le formule-, este especial medio procesal no puede prosperar.

Se exige para su procedencia, entonces, que el recurrente denuncie y demuestre que ante una obligación que la ley, de forma específica y determinada, le impone a la Administración, ésta haya omitido o se hubiere negado a realizar la actuación debida, aún cuando esa actuación le hubiese sido requerida debidamente por el recurrente aún si él cumplía además, para ese momento, con los requisitos legales para exigírsela”.³⁵

10. *Recurso por abstención. Procedencia*

CSJ-SPA 20 de octubre de 1994
Caso: Néstor Briceño Paredes
Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

“Ha sido jurisprudencia constante de esta Sala Político Administrativa que el recurso de abstención o carencia procede cuando existe una norma legal expresa que ordene a la Administración a dictar o a realizar un determinado acto y cuando la Administración no se haya pronunciado en modo alguno durante el procedimiento previo a la formación de la voluntad administrativa que se requiere (ver sentencia de fecha 5 de agosto de 1993, caso *Miguel Asdrúbal Pérez Salinas*, con ponencia del Magistrado LUIS H. FARIAS MATA, y auto del 9 de noviembre de 1989, caso *Alvarez Giménez*, con ponencia del Magistrado PEDRO ALID ZOPPI)”.³⁶

11. *Amparo contra las conductas omisivas de la Administración*

CSJ-SPA 6 de marzo de 1996
Caso: Texfin, C.A.
Magistrado Ponente: Calcaño de Temeltas

“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

³⁵ PIERRE TAPIA, O. (1994). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Marzo. T. 4. p. 72-74.

³⁶ PIERRE TAPIA, O. (1994). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Octubre. T. 10. p. 85-87.

contrapartida del derecho contemplado en el art. 67 de la Constitución y no frente a obligaciones legal específicas, entendidas éstas como conductas mayormente regladas que a los órganos públicos impone la ley (*vid.*, entre otras, decisiones del 11-07-91 y del 04-03-93, casos: José Emisael Durán y Myrtho Jean Marie de Seide)³⁷.

CSJ-SPA 28 de noviembre de 1996
Caso: Luis Chogo contra Min. del Trabajo
Magistrado Ponente: H. J. La Roche

“Ya en varias oportunidades se ha pronunciado este Máximo Tribunal al respecto. Así, lo hizo en sentencias –constantemente reiteradas–, del 11-07-90 (caso: *José Emisael Durán Díaz*) y del 13-08-92 registrada bajo el N° 372 (caso: *Navio Jesús Salas G.*). En esta última expresó:

«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 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 respuesta, cuando aquélla se hubiere pronunciado mediante un acto administrativo expreso, ya sea en el procedimiento constitutivo o al resolver la interposición de los recursos administrativos internos. Consecuentemente; 2°. Ha de ocurrir la omisión ante una obligación genérica de pronunciarse, a cargo de Administración, pero no ante una obligación específica que le haya sido impuesta por la ley, ya que en este último caso habría de recurrir más bien al recurso por abstención, contemplado en el artículo 42, ordinal 23, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia».

De esta manera, la acción de amparo procedería ante el silencio, la omisión o la abstención de pronunciamiento acerca de la ficción de acto denegatorio prevista en el artículo 4 de la LOPA, no desvirtuada ni confirmada por una decisión expresa del jerarca. Así se obligaría a la Administración a responder a la solicitud o petición planteada, para que posteriormente el peticionante pueda ejercer su derecho a la defensa ante la jurisdicción contencioso administrativa, ya que, de lo contrario, no habría materia sobre la cual el Juez pudiera decidir el recurso³⁸.

CSJ-SPA 14 de agosto de 1990
Caso: Pedro Francisco Grespan Muñoz
Magistrado Ponente: Duque Corredor

“Tal como lo ha establecido este Máximo Tribunal reiteradamente, la acción de amparo resulta ser de carácter especial, en el sentido de que no se puede sustituir los recursos y acciones establecidos para reclamar algún derecho constitucional, si sus respectivos procedimientos son a su vez breves y sumarios, o eficaces, para lograr su rápido restablecimiento. Así lo ha manifestado esta Sala en sentencia de fecha 23-05-88, cuando aclaró que no es posible utilizar la acción de amparo, “como sustitutoria de los recursos precisa y específicamente arbitrados por el legislador -en desarrollo de normas fundamentales- para lograr de esta manera el propósito que se pretende en autos. Si tal sustitución se permitiere, el amparo llegaría a suplantar no sólo

³⁷ PIERRE TAPIA, O. (1996). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Marzo. T.3. p. 62.

³⁸ PIERRE TAPIA, O. (1996). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Noviembre. T.11. p. 64-65.

esa, sino todas las vías procesales establecidas en nuestro sistema de Derecho positivo, situación en modo alguno deseable ni deseada por el legislador del amparo”. En ese mismo sentido se ha pronunciado la Sala de Casación Civil de esta Suprema Corte, cuando en sentencia de fecha 27-04-88... En esta misma sentencia la Sala de Casación Civil precisó, que el numeral 5 del artículo 6 de la Ley Orgánica de amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, debe interpretarse en el sentido que: “no puede entenderse nunca como una facultad libre de acudir o no a las vías establecidas, sino como la carga procesal del actor de utilizar el procedimiento normal preestablecido por la ley (omissis)”. En concreto, pues, que si existe “un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional”, como lo exige el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la acción de amparo en contra de los actos administrativos, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones de la Administración Pública, resulta ser inadmisibile, por no darse el presupuesto general de dicha acción cual es su carácter extraordinario.

Dentro de este orden de ideas, observa la Sala que en materia tributaria existe una acción principal a favor de los contribuyentes cuando la Administración incurra en demoras excesivas en resolver sobre sus peticiones, que cause perjuicios irreparables y que no puedan ser evitados por los medios procesales ordinarios. En efecto, tal acción aparece regulada de los artículos 208 y siguientes del Código Orgánico Tributario dentro de los Procedimientos Contenciosos (Título V), precisamente para evitar los perjuicios irreparables, por los medios procesales previstos en el mismo Código, que tal demora pudiera ocasionarlos a aquellos. Y si algo caracteriza a dicha acción es la de ser un mecanismo procesal especial de protección frente a la inacción de la Administración, de naturaleza sumaria y reparadora de los daños que pueda causar tal inactividad administrativa. Aún más como lo ha reconocido la más reciente doctrina su fundamento es el artículo 49 de la Constitución (Vid. Ruan Santos, Gabriel, “El Contencioso Tributario”, *Revista de Derecho Público* N° 21, pág. 26. Y Urdaneta Pérez, José, “La Acción de Amparo en Materia Tributaria”, *ibidem*, N° 25, pág. 33). Dicha acción precisamente tiene por finalidad otorgar una protección jurisdiccional ante la abstención de la Administración, que permite a los órganos contenciosos tributarios evitar los daños que pueda causar tal inactividad, de resultar procedente, fijándole un término a la Administración para que cumpla el acto omitido, o dispensando del mismo al actor, como se desprende del artículo 208 del mismo Código, la procedencia de la acción de amparo tributaria depende que el perjuicio que cause la no actuación de la Administración, no sea “reparable por los medios procesales establecidos en este Código o en leyes especiales”. En otras palabras, que de no existir otro recurso a través del cual se obtenga la reparación del perjuicio derivado de la abstención administrativa, como alega el actor en el caso de autos, es posible intentar este medio de amparo típico de la materia tributaria, para lograr el cumplimiento del acto omitido, y que por esa razón resulta ser principal frente a la acción de amparo constitucional a que se refiere el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales”.³⁹

³⁹ Ver ROMERO MUCI, H. (1997). *Jurisprudencia Tributaria Municipal y la Autonomía Local (1936 - 1996)*. Colección Jurisprudencia N° 6. Editorial Jurídica Venezolana. p. 726-728.

“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 incurrir la Administración. Al efecto se ha precisado que la omisión o inactividad debe ocurrir ante una 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. Puede observarse que se ha negado la admisión de acciones de amparo constitucional cuando la Administración se haya abstenido de -o negado a- realizar el acto, entendido en el sentido amplio de actuación, que una disposición legal le imponga de manera específica. Esto se explica porque aceptar lo contrario, sería contradecir 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”.⁴⁰

12. Amparo constitucional y su relación con la acción de carencia

CPCA 4 de marzo de 1987

Caso: A. Yanucci contra Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda

“...en el amparo constitucional, donde no se reclama incumplimiento de obligación alguna, sino la violación de un derecho de rango constitucional, que por ello está fuera de discusión, y donde existe un hecho objetivo de desconocimiento de tal derecho, y donde la labor del Juez es simplemente la de constatar la violación y la necesidad de restablecer de inmediato la garantía constitucional violada, es posible seguir un procedimiento, como el del amparo tributario, si se trata de violaciones por parte de las autoridades administrativas. Por el contrario en el recurso de abstención o de carencia, es necesario que el Juez determine previamente si existe la obligación por parte de la Administración de cumplir determinado acto, o una actuación material, y si en verdad existió una conducta omisiva por parte de ella. Tales extremos de la procedencia del recurso de abstención o de carencia, implican necesariamente una contradicción y una actividad probatoria sobre ambos extremos”.⁴¹

13. Recurso de carencia y su distinción con el silencio administrativo

CSJ-SPA 9 de noviembre de 1989

Caso: Carlos Alvarez G. vs. MARNR

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

“Es admisible la solicitud de recurso de abstención no sólo cuando haya abstención u omisión, sino cuando la autoridad administrativa se niegue a cumplir un

⁴⁰ PIERRE TAPIA, O. (1993). *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Editorial Pierre Tapia, S.R.L. Marzo. T.3. p. 86.

⁴¹ RAMÍREZ Y GARAY (1987): *Jurisprudencia Venezolana*. T. XCVIII . p. 306p.

determinado acto a que esté obligada en virtud de una disposición legal. En consecuencia no debe confundirse este recurso con el silencio administrativo a que se refiere el artículo 67 de la Constitución y desarrolla el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Código Orgánico Tributario. En efecto, la actitud omisiva o negativa a que se contrae el ordinal 23 del artículo 42 dice relación con alguna norma o disposición legal expresa que ordene a un funcionario cumplir determinado acto, esto es, le ordena que cumpla específicamente cierta actuación concreta y precisa, pero no se relaciona con el deber general de contestar (“la oportuna respuesta”) y el llamado “silencio administrativo” o “negativa tácita”. No se trata, por ello, de la obligación genérica de como lo estableció esta Sala en sentencia del 28-2-85 (Igor Vizcaya Paz), ha de 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...el objeto del recurso por abstención no es ...ni un acto administrativo ni la indebida ausencia, por vía general, de éste...sino “ la abstención o negativa” del funcionario 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”.⁴²

CONCLUSIONES

Doctrinalmente se ha considerado que el objeto tutelado mediante el ejercicio de la acción de amparo constitucional es el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Estos derechos y garantías constitucionales tutelados por la acción de amparo son en primer lugar los derechos expresamente consagrados en el texto constitucional; en segundo término, los derechos inherentes a la persona humana aunque no figuren expresamente en la Constitución y, en tercer lugar, encontramos los derechos humanos consagrados en declaraciones de organismos internacionales, y pactos de los cuales es parte la República de Venezuela.

En el amparo tributario el objeto de la acción es buscar la manera de hacer actuar a la Administración tributaria, ya que ésta ha incurrido en una demora excesiva frente a una determinada petición de los interesados. De manera pues que el derecho de petición que nuestra Carta Magna protege también mediante el amparo constitucional tiene una protección específica amparada por el artículo 215 del Código Orgánico Tributario. La hipótesis que prevalece en este caso es que el objeto en el amparo constitucional es *medianamente diferente* al objeto del amparo tributario, ya que se considera al derecho de petición como un derecho que es protegido constitucionalmente mediante la acción de amparo y, a su vez, comprende el objeto principal del amparo tributario.

En lo concerniente a la legitimación activa del amparo constitucional y del amparo tributario se establece que es la acción prevista en el amparo tributario la que más se adapta al precepto constitucional de amparo, ya que si bien es cierto que el amparo constitucional es un tipo de amparo: el constitucional, el amparo tributario es otro tipo o acepción del término amparo y no una especie del género amparo constitucional. Además, cuando se regula el amparo en la Ley Orgánica de Amparo

⁴² *Revista de Derecho Público* N° 40. Octubre-Diciembre 1989. p. 133s.

sobre Derechos y Garantías Constitucionales el legislador no sigue el precepto constitucional referido al término "todo habitante" sino que el artículo 1 circunscribe el derecho a ser amparado a "toda persona natural habitante de la República, o persona jurídica domiciliada en ésta", dejando a un lado los presupuestos de la Carta Magna en esta materia.

La legitimación activa en el amparo tributario está referida a cualquier persona afectada y doctrinalmente se ha considerado como persona afectada por la conducta de la Administración Tributaria y en consecuencia, legitimadas para intentar la acción, no sólo el contribuyente o el responsable de la obligación tributaria, sino también terceras personas que vean afectadas su esfera patrimonial por causa del comportamiento administrativo. Los legitimados pasivos en el amparo constitucional son los órganos del Poder Público y los particulares determinados o determinables, ya que el artículo 2 de la Ley Orgánica de Amparo establece que la acción de amparo procede, contra las lesiones en los derechos o garantías constitucionales, provenientes de los "órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal" o de "ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas" en cambio la legitimación pasiva del amparo tributario se refiere única y exclusivamente a un solo órgano del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal y es la Administración Tributaria que no sólo tenga esta característica de ser Administración Tributaria sino que se requiere que ésta haya incurrido en demora excesiva en resolver peticiones de los interesados. En el Código Orgánico Tributario se habla de cualquier persona afectada sin necesidad de que ésta sea persona física o jurídica, es decir, este término se acoge más a la terminología utilizada por el Constituyente.

Para establecer la hipótesis que más se acopla a la relación existente entre la legitimación en el amparo constitucional y el amparo tributario debemos tomar en cuenta lo siguiente:

- Si se trata de la legitimación activa: La legitimación activa en el amparo constitucional es *medianamente diferente* a la legitimación activa del amparo tributario;
- Si se trata de la legitimación pasiva: La legitimación pasiva en el amparo constitucional es *significativamente diferente* a la legitimación pasiva del amparo tributario.

En el primero de los casos tanto en el amparo constitucional como en el amparo tributario se trata de la persona afectada en sus derechos sea cualquier derecho o garantía constitucional en el amparo constitucional o sea el derecho de petición en el amparo tributario. La relación es de una diferencia que medianamente se observa porque la regla es que la persona lesionada proceda a ejercer la acción de amparo.

Con respecto a la legitimación pasiva la diferencia está mucho más acentuada debido a la amplitud de los legitimados pasivos en el amparo constitucional, que siempre serán muchos más que en el amparo tributario.