

*La Suspensión de Garantías Constitucionales y El Amparo Constitucional**

Isabel Gómez V.

Abogado

El 27 de Junio de 1.994, el Presidente de la República en Consejo de Ministros dictó el Decreto N° 241 que fue publicado en la *Gaceta Oficial* N° 35.490 de esa misma fecha mediante el cual procedió a suspender las siguientes garantías establecidas en la Constitución de la República: la garantía a no ser detenido sin dar cumplimiento a previas formalidades de Ley (artículo 60, ordinal 1°); la garantía de inviolabilidad del hogar doméstico (artículo 62 *ejusdem*); la garantía de libre circulación por el territorio nacional (artículo 64 *ejusdem*); la garantía que protege el derecho a la libertad económica (artículo 96 *ejusdem*); la garantía del derecho a la propiedad privada (artículo 99 *ejusdem*) y, finalmente, la garantía a no ser expropiado sino por razones de utilidad pública o social, mediando, previamente, sentencia firme y pago de justa indemnización (artículo 101 *ejusdem*).

Dicha medida fue tomada en uso de la facultad que la Constitución de la República confiere al Presidente en caso de emergencia, de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afecten la vida económica o social, en los términos expuestos en el artículo 241 de la Carta Fundamental, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 190, ordinal 6° *ejusdem*.

Se alegó en esa oportunidad que “la crisis del sistema financiero (...) ha provocado inseguridad y desconfianza en los depositantes y está afectando la vida económica y social del país; la inestabilidad del mercado cambiario y la especulación inciden en el normal desarrollo de la actividad comercial e industrial así como en la liquidez del sistema bancario; las tendencias especulativas (...) pueden trastornar el orden público y social; y, finalmente, que esta emergencia económico-financiera está creando circunstancias que pueden alterar la paz pública”.

Sin embargo, a pesar de que tal medida es una facultad extraordinaria, conferida al Presidente de la República en Consejo de Ministros, no está exenta del control ejercido por los demás órganos que ejercen el Poder Público. Por ello, el referido decreto fue sometido a la consideración del Congreso de la República el cual, en fecha 21 de Junio de 1994, decidió restituir las garantías suspendidas en el mismo, salvo la garantía económica contenida en el artículo 96 del Texto Fundamental.

El Ejecutivo Nacional, considerando que “las causas que originaron la crisis del sistema financiero y la inestabilidad del mercado cambiario no habían cesado y que aun se encontraban dificultades en el abastecimiento de bienes” decidió mantener suspendidas las garantías constitucionales ya mencionadas por lo que dictó un nuevo Decreto: el N° 285. Mediante este nuevo decreto fueron suspendidas las mismas garantías constitucionales que habían sido suspendidas por el Decreto N° 241, salvo aquella relativa a la libertad económica por cuanto ésta había sido mantenida en suspensión por el Acuerdo del Congreso de la República.

Ahora bien, se ha dicho con razón que la suspensión de garantías constitucionales no afecta el principio de separación de los órganos que ejercen los poderes públicos y, en consecuencia, no interrumpe el funcionamiento ni las competencias de los mismos. El

* Trabajo presentado en el curso sobre *Derecho Administrativo Profundizado* a cargo del Prof. Allan R. Brewer-Carías, Centro de Estudios de Postgrado, Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela.

ordenamiento jurídico constitucional conserva plena vigencia ya que las limitaciones y restricciones a las garantías de los derechos constitucionales fundamentales son potestades que deben ejercerse dentro del marco jurídico del Estado de Derecho. La suspensión de las garantías constitucionales, según reconocidos autores nacionales solo significa que los pilares normativos “ordinarios” del Estado ceden ante una “legislación” de emergencia que, correspondiéndole en principio al Poder Legislativo, queda, en virtud del régimen de excepción, en manos del Poder Ejecutivo.

La suspensión de garantías constitucionales es, al decir de Hildegard Rondón de Sansó:

“una situación prevista por la Constitución que le permite al Gobierno ponerse parcialmente fuera de ella, con el sólo fin de defender el régimen constitucional”. (RONDÓN DE SANZO, Hildegard: “LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN EL DERECHO VENEZOLANO” Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992, pp. 23).

Para otro sector reconocido de la doctrina la suspensión de garantías constitucionales:

“no implica que se suspenda el Estado de Derecho, sino sólo que sus pilares normativos básicos pueden verse trastocados temporalmente, en la medida de lo necesario y exclusivamente en relación a las materias relativas a las garantías constitucionales que se restringen o suspenden, conforme a las nuevas regulaciones que se dicten ejecutivamente”. (BREWER-CARIAS, Allan: “Consideraciones sobre la Suspensión o restricción de las Garantías Constitucionales”. *Revista de Derecho Público* N° 37, Enero-Marzo 1989. p. 5 y ss).

Al margen de la polémica discusión que se planteó con motivo de la adopción de estas medidas que involucró a todos los sectores de la vida pública nacional se planteó una interrogante que constituye la razón de este trabajo:

¿La suspensión de las garantías constitucionales “suspende” el ejercicio de la acción de amparo constitucional a favor de aquellos derechos cuyas garantías han sido restringidas?.

El amparo constitucional está en el artículo 49 de la Constitución de la República en los siguientes términos:

Artículo 49.- Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, de conformidad con la ley.

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

Planteado en estos términos, un sector calificado de la doctrina nacional ha visto en este postulado constitucional más que una verdadera acción judicial, un derecho constitucional que como tal no puede ser suspendido sino que sólo podría ser restringido en su ejercicio. La fundamentación de esta tesis puede ser resumida de la siguiente manera:

La Constitución, en su artículo 49 no establece una acción única de amparo como un medio de protección judicial, sino un derecho de amparo que se manifiesta tanto a través de las diversas acciones y recursos jurisdiccionales como por medio de una acción autónoma de amparo. Según esta tesis, los medios a través de los cuales se manifiesta el amparo, cuando el mismo asegura la protección de los derechos fundamentales infringidos son, entre otros, los siguientes: el recurso de inconstitucionalidad de las leyes; la inaplicación de una ley por cualquier juez (control difuso de la constitucionalidad); recursos judiciales contra las sentencias (recurso de casación, por ejemplo); recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos.

Para otro sector de la doctrina nacional el amparo constitucional constituye una verdadera acción judicial, esta tesis sostiene que el amparo es la máxima garantía, esto es, que el mismo es la garantía del goce y ejercicio de los derechos y de las restantes garantías.

Este criterio se hace derivar del hecho de que el artículo que consagra el amparo está ubicado dentro del Título III, relativo a los “Deberes, Derechos y Garantías”, y especialmente dentro del Capítulo I que, según la exponente de esta tesis, alude a las Disposiciones Generales.

Para Hildegard Rondón de Sansó, quien sostiene esta tesis, el Capítulo I no es otra cosa que la enunciación más amplia de las garantías constitucionales. Según esta visión, el amparo es una acción que aún cuando puede ser ejercida bajo distintas modalidades siempre será un medio de defensa jurisdiccional para la protección de los derechos o garantías protegidos.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativa tuvo ocasión de pronunciarse sobre este tema en cinco sentencias que constituyen la base del presente trabajo.

La primera de dichas sentencias es de fecha 5 de Mayo de 1994 en la cual se resolvió la acción de amparo constitucional interpuesta por los apoderados judiciales de ciertos establecimientos mercantiles dedicados a la actividad farmacéutica (Farmacia Marinera, FARMATODO y otras) contra una Resolución dictada por la División de Drogas y Cosméticos del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Para los accionantes del caso *in comento* esta resolución amenazaba violar sus derechos constitucionales al trabajo y a la libertad económica, establecido en los artículos 84 y 96, respectivamente, de la Constitución de la República. Argumentaron que el turno farmacéutico tiene como fin garantizar que el servicio sea prestado continuamente a fin de que el acceso a las medicinas esté asegurado en cualquier momento y que ni la Ley de Ejercicio de la Farmacia ni en el Reglamento está contemplado el que algunos establecimientos (que no estén de turno) deban permanecer cerrados. Por el contrario — sostuvieron— la obligación se impone a aquellos que estando de turno deben permanecer abiertos al público.

Al respecto la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo resolvió lo siguiente:

“Respecto al derecho constitucional a la libertad económica, se observa lo siguiente:

1.- En fecha 26 de febrero de 1994, mediante Decreto N° 51, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 35.410 de fecha 28 de febrero de 1994, el ciudadano Presidente de la República, en uso de la atribución que le confiere la Constitución de la República en su artículo 190 ordinal 6° de conformidad con el artículo 241 *ejusdem*, decretó la suspensión en todo el territorio nacional de la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución, es decir, la garantía a la libertad económica.

2.- Por otro lado, se observa que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales dispone en su artículo 6° numeral 7) lo siguiente:

No se admitirá la acción de amparo:

7. En caso de suspensión de derechos y garantías constitucionales conforme al artículo 241 de la Constitución, salvo que el acto que se impugne no tenga relación con la especificación del Decreto de suspensión de los mismos.

(omissis)

“Como puede observarse, pues, la suspensión de garantías constitucionales y en particular, de una garantía en específico, hace inoperable la protección mediante el amparo constitucional al derecho o garantía de que se trate, en la medida en que el mismo haya sido restringido.

3.- El Decreto de suspensión de garantías establece expresamente:

‘Artículo 1º: Se suspende en todo el territorio nacional la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución.

Artículo 2º: El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, dictará aquellas medidas que sean indispensables y urgentes en la aplicación del presente Decreto, sin perjuicio de las atribuciones que la Constitución garantiza a los otros órganos del Poder Nacional.

Artículo 3º: Sométase el presente Decreto a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta, dentro de los diez días siguientes a su publicación.

Tal y como se observa, la garantía económica consagrada en el artículo 96 fue suspendida en forma genérica, es decir, sin ninguna especificación; por lo tanto, el ejercicio del derecho de amparo queda suspendido en forma total respecto a la garantía económica, precisamente, porque la misma fue suspendida totalmente. Por ello, debe desestimarse la presente acción de amparo en lo referente al derecho a la libertad económica”.

El mismo criterio hubo de ser ratificado en dos sentencias de fecha posterior.

En efecto, el 20 de mayo de 1994 correspondió a esa Corte resolver la apelación de las sentencia de fecha 12 de diciembre de 1991 mediante la cual el Juzgado Superior Tercero en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, con sede en Caracas, declaró con lugar la solicitud cautelar de amparo constitucional acompañada al recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por el representante judicial de la sociedad mercantil REPRESENTACIONES R.L. OFIRE, C.A., contra el acto administrativo de efectos particulares contenido en la resolución N° 003 del 1º de Octubre de 1991, emanada de la Dirección General de Hacienda Pública Municipal del Municipio Autónomo Baruta del Estado Miranda.

El mencionado acto administrativo acordó la suspensión de la licencia concedida a la recurrente para la explotación de una Patente de Industria y Comercio para ejercer actividades propias de un Centro de Convenciones en un inmueble ubicado en la Urbanización Las Mercedes del Municipio Baruta. Así mismo, ordenó el cierre de dicho establecimiento. La recurrente denunció la violación al ejercicio de su derecho a la libertad económica.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo al resolver sobre el particular sostuvo lo siguiente:

“En todo caso, debe advertir la Corte que el derecho constitucional que se alega violado es la libertad económica, prevista en el artículo 96 de la Constitución. Ahora bien, en reciente sentencia (de fecha 5 de mayo de 1994, caso Farmacia Marinera y otros), determinó esta Corte que en virtud de que, por Decreto N° 51 de fecha 26 de febrero de 1994, publicado en *Gaceta Oficial* N° 35.410 del 28 de febrero de 1994, el Presidente de la República suspendió, en forma genérica y total, la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución, es decir, la garantía a la libertad económica está dado hoy día en todo el país, mientras tal situación se mantenga, el supuesto de procedencia de la causal de inadmisibilidad contemplada en el artículo 6, numeral 7, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. No obstante ello, y dado que los

hechos denunciados en el caso de autos ocurrieron mucho antes de la suspensión de la garantía económica, incluso el juicio, fue instaurado y decidido en primera instancia con anterioridad a esa fecha, esta Corte deberá hacer abstracción de tal suspensión, a los efectos de decidir en el presente caso. Así se decide”.

Finalmente la Corte consideró que, en el caso que estamos reseñando, no era procedente la solicitud cautelar de amparo constitucional pues el análisis de los alegatos y defensa esgrimidas por el recurrente conducirían al análisis de normas infraconstitucionales lo cual le está vedado al juez toda vez que una medida de tal tipo exige, para su procedencia, el que se desprenda una presunción grave de violación a la luz del solo texto constitucional.

La sentencia que resolvió la solicitud cautelar de amparo constitucional que fue acompañada al recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por los apoderados judiciales de la sociedad mercantil HACIENDAS GUATAPARO, C.A., contra los actos administrativos emanados de la AUTORIDAD ÚNICA DE ÁREA DE LA AGENCIA DE CUENCA DEL LAGO DE VALENCIA por pretendida violación de derechos constitucionales la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, refiriéndose a la denuncia de violación al derecho a la libertad económica, señaló:

“Finalmente, en lo referente al derecho a la libertad económica se observa que dicha garantía fue suspendida mediante Decreto del Presidente de la República de fecha 28 de febrero de 1994, publicado en la *Gaceta Oficial* de la República N° 35.410 de fecha 28-02-94. Si bien es cierto que dicha suspensión no elimina a priori la vía del amparo constitucional, puesto que solo la elimina respecto a la especificación que hiciera el Decreto de suspensión, en este caso particular el Decreto N° 51, que suspendió la garantía económica, lo hizo de manera genérica, de forma tal que, por ello mismo, quedó suspendido el ejercicio de la acción de amparo en forma genérica respecto a la garantía constitucional suspendida.

(OMISSIS)

“Ahora bien, aún cuando para la fecha de publicación del presente fallo se encuentra ya restituida la garantía económica, la misma se hallaba suspendida, no obstante, para la fecha de la interposición del recurso.

Por ello, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 6° ordinal 7) de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, debe desestimarse igualmente el alegato de violación al derecho constitucional a la libertad económica consagrado en el artículo 96 de la Constitución”.

Un análisis del criterio sostenido en estos fallos sugiere, en primer lugar, que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo acoge la tesis del amparo constitucional como un derecho, esto es; como el derecho de acceso a la justicia que tiene todo ciudadano a fin de obtener protección judicial de los demás derechos y garantías que la Constitución de la República menciona de manera expresa o bien, reconoce en forma genérica en su artículo 50.

Siendo ello así, debería entonces la Corte concluir en que siendo el amparo constitucional un derecho, el mismo no podría ser suspendido sino solo restringido en su ejercicio; esta restricción vendría dada en la medida en que este derecho garantiza la protección a otros derechos cuyas garantías pudieran estar suspendidas.

Sin embargo, no es esta la conclusión a la que llega la Corte; en el caso de estudio la Corte considera que por cuanto la garantía económica consagrada en el artículo 96 fue suspendida en forma genérica, es decir, sin ninguna especificación el ejercicio del derecho de amparo queda suspendido en forma total respecto a la garantía económica, “precisamente porque la misma fue suspendida totalmente”.

En nuestro criterio esta interpretación de la Corte constituye una extralimitación, una usurpación de atribuciones que no le corresponde ni aún al Presidente de la República, a quien la Constitución de la República sólo autoriza para restringir o suspender las garantías mas no los derechos constitucionales. La decisión de la Corte se traduce, en la práctica, en una interrupción o “suspensión” temporal de los mecanismos que aseguran el goce y ejercicio de los derechos individuales que cuentan con consagración constitucional y aún de aquellos que no figuren expresamente en ella por disponerlo así el Artículo 50 del Texto Fundamental. Tal posición es inaceptable si partimos de la base de que ni aún la suspensión de garantías constitucionales hecha por el Presidente de la República puede desmontar el Estado de Derecho dentro del cual vivimos. Una decisión de este tipo abre la puerta al abuso y arbitrariedad por parte de quienes ostentan el poder. Una medida de suspensión de Garantías no puede significar que autoridad alguna tenga licencia para desconocer o despojar a los ciudadanos de los derechos de los cuales son titulares. La suspensión de garantías constitucionales sólo implica la imposibilidad de asegurar el pleno goce y ejercicio de los derechos cuyas garantías han sido suspendidas más no que el ciudadano no posea o no tenga el derecho en sí.

La otra crítica fundamental que puede formularse contra el criterio jurisprudencial expresado por la Corte Primera en las tres sentencias citadas, consiste en que ese órgano jurisdiccional considera que el hecho de que el Decreto de Suspensión de Garantías sea genérico impide el derecho al amparo por cuanto entiende que la suspensión de la garantía económica fue total. En tal sentido, somos de la opinión de que si bien es cierto que la suspensión de garantías es un acto de gobierno, éste debe estar rodeado de ciertas formalidades por cuanto el mismo no se encuentra exento del control. En efecto, el artículo 241 constitucional establece que “el Decreto expresará los motivos en que se funda”. Dentro de los postulados del derecho público, la obligación de motivar busca asegurar que el juicio acerca de la existencia de fundamentos de hecho suficientes para acordarlo sea compartido tanto por quien adopta la medida como por aquel que controla el acto dictado.

En las sentencias objeto de nuestro estudio la Corte olvidó que como órgano integrante de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa su misión es la de controlar los actos, hechos y omisiones de la Administración y velar por el cumplimiento de los principios de legalidad y legitimidad por parte de ésta.

En nuestro criterio no toda actuación del poder público en esta materia podría quedar a salvo con la excusa de la suspensión de garantías por cuanto la misma estuvo motivada por la crisis del sistema financiero que originó una emergencia económico-financiera. Por esta razón, sólo en aquellos casos en que la actuación del poder público tuviera relación directa con estos motivos o tuviera por objeto tomar medidas de control de ese tipo, podría la Corte aplicar la causal de inadmisibilidad prevista en el numeral 7 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, pues la misma expresamente establece su procedencia “en caso de suspensión conforme al artículo 241 de la Constitución, salvo que el acto que se impugne no tenga relación con la especificación del Decreto de Suspensión de los mismos”.

En definitiva, el criterio comentado en la práctica no hace más que negar vigencia —de manera temporal, mientras dure la medida de suspensión de garantías— al artículo 96 de la Constitución de la República siendo que la suspensión de garantías constitucionales de manera genérica, es decir, sin la adecuada reglamentación en la práctica no puede constituir una derogatoria del texto constitucional o de alguno de sus artículos.

En nuestro criterio, afirmar como se hizo en las decisiones que analizamos, que la consecuencia de la suspensión de una garantía en forma genérica constituye una restricción del derecho de amparo respecto de esa garantía constituye una errónea interpretación de las normas constitucionales pues el derecho de amparo como ya antes se dijo no puede ser

suspendido, sino solo restringido respecto de una garantía determinada siempre que el Decreto que suspende dicha garantía suspenda también el derecho a ejercer el amparo en cuanto a esa garantía.

En otras palabras, siendo la suspensión de garantías una suspensión de libertades públicas, el Decreto que establece esa situación de excepciones debe ser interpretado de manera estricta lo que implica que la suspensión de una garantía constitucional de manera alguna puede conducir a la restricción de la acción de amparo de manera absoluta pues existe la posibilidad de que se den situaciones en las cuales el derecho cuya garantía esté suspendida este siendo infringido por razones distintas a las que motivaron la suspensión caso en el cual la acción de amparo que garantice la protección constitucional de este derecho será procedente, o, al menos, admisible.

En la sentencia del 20 de mayo de 1993 (caso REPRESENTACIONES R.L. OFIRE, C.A.), no obstante que ratifica el criterio asentado por la sentencia antes comentada de que estando suspendida en forma genérica y total la garantía económica se encuentra dado el presupuesto de inadmisibilidad del amparo previsto en el artículo 6, numeral 7 de la Ley que regula la materia da un primer paso en la rectificación de aquella posición al admitir que los hechos que originan la lesión de la garantía suspendida se produjeron con anterioridad a la suspensión e incluso en recurso contencioso-administrativo de anulación fue interpuesto y decidido en primera instancia antes de la situación de exigir reconociendo de esta manera la imposibilidad de que los efectos del Decreto puedan ser retrotraídos en el tiempo.

En efecto, la sentencia comentada sostiene lo siguiente:

“El Presidente de la República suspendió, en forma genérica y total, la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución, es decir, la garantía a la libertad económica está dado hoy día en todo el país, mientras tal situación se mantenga, el supuesto de procedencia de la causal de inadmisibilidad contemplada en el artículo 6, numeral 7, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. No obstante ello, y dado que los hechos denunciados en el caso de autos ocurrieron mucho antes de la suspensión de la garantía económica, incluso el juicio fue instaurado y decidido en primera instancia con anterioridad a esa fecha, esta Corte deberá hacer abstracción de tal suspensión, a los efectos de decidir en el presente caso. Así se decide”.

Sin embargo, hay una crítica adicional que puede hacerse a las últimas dos sentencias de la Corte Primera, esto es la del 20 de mayo de 1993 y del 7 de junio de 1993; en ambas sentencias la Corte incurre en un error procesal sumamente grave al desconocer la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (caso: Lenin Romero Lira vs. Gobernación del Estado Lara) así como de la propia Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (caso: AUTOMOVILES STUGART; PROMOVER EDUCANDO y otras) conforme a la cual, en los casos en que se plantea un recurso contencioso-administrativo de anulación conjuntamente con una solicitud cautelar de amparo constitucional, la revisión de las causales de admisibilidad debe hacerse sólo respecto del recurso contencioso-administrativo de anulación y no con respecto a la pretensión cautelar de amparo para la cual debe observar si existe un medio de prueba que constituya una presunción grave de violación o amenaza de violación al derecho que se dice violado.

En las últimas sentencias comentadas la Corte Primera sostiene que respecto de la denuncia de violación al derecho consagrado en el artículo 96 de la Constitución no cabe la posibilidad de amparo de conformidad con el numeral 7 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, dicho análisis, de ser precedente por cambio de criterio jurisprudencial debió hacerse respecto de todos los derechos cuya violación fue alegada y no sólo respecto del contemplado en el artículo 96 constitucional.

Ahora bien, la Corte Primera, aún cuando no le dice expresamente cambia ese criterio (caso Promociones Melba y otras) al analizar la denuncia de supuestas violaciones al derecho de propiedad y de la garantía de la expropiación previstos en los artículos 99 y 101 de la Constitución por parte del Instituto Nacional de Parques.

En esa sentencia se dejó sentado lo siguiente:

“Ahora bien, del texto del referido Decreto se observa que los motivos que generaron la suspensión de la garantía de la propiedad (artículo 99 de la Constitución) y de la garantía de la expropiación (artículo 101 *ejusdem*), son las razones de orden económico-financiero y son dichas circunstancias las que pueden conducir a la aplicación del referido Decreto.

Que del texto del artículo 4º del decreto N° 285 de 22 de julio de 1994, se aprecia que se han producido una serie de Decretos para garantizar la estabilidad económica y financiera de la República, los cuales fueron dictados con fundamento en el Decreto N° 241 de fecha 27 de junio de 1994.

Que el Decreto N° 1641 de fecha 4 de junio de 1991, que afecta la propiedad de los accionistas establece el Plan de Ordenación y Reglamento de Uso del Parque Nacional Laguna de La Restinga, no constituye uno de los Decretos destinados a garantizar la estabilidad económica y financiera de la República, motivos de la suspensión de garantías.

Que las actuaciones denunciadas como violatorias de los derechos constitucionales a la propiedad y a la expropiación, no han sido ejecutadas dentro del marco de suspensión de garantías, sino con fines de ordenación del territorio, siendo su objetivo primordial la protección y conservación de los recursos naturales renovables y el equilibrio ecológico.

Que el Decreto 1641 de fecha 5 de junio de 1991, así como los actos de ejecución del mismo efectuados por el agraviante son anteriores al Decreto N° 285 de fecha 22 de julio de 1994, que suspendió las garantías denunciadas.

Que el artículo 49 de la Constitución no se encuentra suspendido, siendo amparables en consecuencia todos los habitantes de la República contra las actuaciones u omisiones de los poderes públicos que lesionen el ejercicio o goce de los derechos o garantías constitucionales, cuando las mismas sean generadas por razones distintas a las que en este momento motivan la suspensión de garantías.

Que la suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Nacional, según lo establece el artículo 241 del texto constitucional, razones por las cuales en criterio de esta Corte, es procedente en el presente caso efectuar un análisis de los derechos constitucionales a la propiedad y a la expropiación denunciados por los accionantes, siendo necesario aclarar que de otorgarse la protección constitucional solicitada luego de dicho análisis, tal decisión no constituirá *obice* para que el Ejecutivo Nacional o cualquier otra autoridad de la República, en ejecución del Decreto N° 285 de fecha 22 de Julio de 1994, mientras dure la suspensión de garantías, proceda a dictar una regulación de excepción distinta de la ordinaria y con base a la cual realice actuaciones enmarcadas dentro de la situación de emergencia”.

En la sentencia que comentamos, la Corte en primer término analiza ¿Cuáles son los motivos que generan la suspensión de las garantías?. En tal sentido señala que estos motivos son las razones de orden económico-financiero mencionadas en el Decreto, por lo que son sólo dichas circunstancias las que pueden fundamentar la ejecución del Decreto. De esta primera consideración surge como conclusión que cualquier actuación y omisión lesiva de las garantías constitucionales suspendidas, pero generadas por situaciones distintas a la que motivan la suspensión es inconstitucional.

En segundo lugar, la Corte señala que el Ejecutivo Nacional ha dictado una serie de Decretos para garantizar la estabilidad económica y financiera de la República, los cuales vienen a constituir la reglamentación de la situación de emergencia, estableciendo cuales son las circunstancias de hecho y de derecho que hacen procedente la ejecución del decreto de suspensión de garantías; en consecuencia los actos que afecten las garantías suspendidas y que no ha sido tomado en ejecución de decreto de suspensión o de aquellos que lo regulan son inconstitucionales y pueden ser accionados a través del proceso de amparo constitucional.

La motivación de esta sentencia nos permite inferir que los actos dictados o ejecutados con anterioridad al decreto de suspensión de garantías, y que lesionan las garantías constitucionales que posteriormente fueron suspendidas, no pueden ser legitimados por este decreto, pues siendo este posterior a los hechos que generaron la lesión constitucional, no podría atribuírsele efectos retroactivos al decreto de suspensión de garantías.

Con esta sentencia, así como aquellas que posteriormente la ratificaron, la Corte Primera da un rechazo total a la tesis sostenida en las sentencias del 5 de mayo, 20 de mayo y 7 de junio de 1994, cuando señala que no habiéndose suspendido el artículo 49 de la Constitución, todos los habitantes de la República pueden ser amparados contra las actuaciones y omisiones de los Poderes Públicos que lesionen el ejercicio o goce de sus derechos o garantías constitucionales, cuando dicha lesión sea generada por situaciones distintas a las que han motivado la suspensión, es decir, que siempre cabe la posibilidad de ejercer la acción de amparo contra todas aquellas actuaciones de los Poderes Públicos lesivas de derechos o garantías constitucionales, cuando las mismas se han producido fuera del marco de suspensión de garantías.

De todo lo expuesto podemos efectuar dos consideraciones finales, con respecto al ejercicio de la acción de amparo:

La primera, referida a la situación que se produce cuando existiendo un estado de normalidad constitucional, se ejerce la acción de amparo constitucional, y luego mientras se sustancia el proceso de amparo, se suspenden las garantías que han sido denunciadas como lesionadas.

En tales casos la acción de amparo siempre será procedente conforme lo ha dejado establecido la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en las sentencias comentadas.

La segunda se refiere a la situación que puede producirse cuando existiendo un estado de excepción, consecuencia de la suspensión de garantías, se ejerce la acción de amparo contra las conductas que lesionan las garantías que previamente han sido suspendidas. En este supuesto cabe distinguir dos hipótesis:

1.- Si la acción de amparo se ejerce contra una conducta que se ha efectuado en ejecución directa del Decreto de Suspensión de Garantías, la acción no será admisible, según lo dispone el ordinal 7, del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

2.- Si la acción de amparo se ejerce contra conductas que se han efectuado por motivos distintos de los que justifican la suspensión de garantías, pero que lesionan las garantías que han sido suspendidas, la acción de amparo será admisible y de constatarse las violaciones denunciadas, la protección constitucional solicitada será procedente.