

**ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS DECRETOS
NÚMEROS 241 DEL 27 DE JUNIO DE 1994 Y 285 DEL 22 DE JULIO DE
1994, MEDIANTE LOS CUALES SE SUSPENDIERON LAS GARANTÍAS
EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL***

Alexander Gallardo

Abogado

I. INTRODUCCION

Se pretende a través del presente trabajo, el análisis de los dispositivos contenidos en los Decretos números 241¹ del 27 de junio de 1994 y 285² de fecha 22 de julio de 1994, ambos emanados del Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante los cuales se suspendieron las garantías constitucionales que más adelante se detallan en todo el Territorio Nacional.

El día 27 de junio de 1994, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en uso de la facultad que le confiere el ordinal 6º del artículo 190 de la Constitución de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 241 ejusdem, procedió a dictar el Decreto N° 241, por medio del cual se suspendieron en todo el territorio nacional las siguientes garantías constitucionales: la garantía a no ser detenido sin dar cumplimiento previamente a las formalidades establecidas en la Ley (artículo 60, ordinal 1º ejusdem); la garantía de la inviolabilidad del hogar (artículo 62 ibídem); la garantía del libre tránsito 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) y finalmente, la garantía a no ser expropiado sin que medie sentencia firme y pago de justa indemnización (artículo 101). El texto del referido Decreto es el siguiente:

RAFAEL CALDERA.- Presidente de la República.- En uso de la atribución que le confiere el ordinal 6º del artículo 190 de la Constitución y de conformidad con lo establecido en el artículo 241 del mismo texto, en Consejo de Ministros,

CONSIDERANDO

Que la crisis del sistema financiero ha provocado inseguridad y desconfianza en los depositantes y está afectando la vida económica y social del País,

CONSIDERANDO

Que 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,

CONSIDERANDO

Que esta emergencia económica-financiera está creando circunstancias que pueden alterar la paz pública,

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

¹. *Gaceta Oficial* N° 35.490 del 27 de junio de 1994.

². *Gaceta Oficial* N° 4.754 Extraordinaria del 22 de Julio de 1994.

DECRETA

ARTICULO 1º: Se suspende en todo el territorio nacional la garantía prevista en el ordinal 1º del artículo 60 de la Constitución, así como las garantías establecidas en los artículos 62, 64, 96, 99 y 101 del mismo texto constitucional.

ARTICULO 2º: El Presidente de la República dictará las normas y medidas que sean indispensables para el cumplimiento de este Decreto.

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

Como se aprecia, la motivación empleada para dictar ese Decreto N° 241, fue la consideración por parte del Ejecutivo Nacional acerca de que la crisis del sistema financiero había provocado inseguridad y desconfianza en los depositantes y estaba afectando la vida económica y social del País; de la inestabilidad del mercado cambiario y su especulación, y su incidencia en el normal desarrollo de la actividad comercial e industrial así como en la liquidez del sistema bancario; y de que las tendencias especulativas podían trastornar el orden público y social; y que finalmente que esa emergencia estaba creando circunstancias que podían alterar la paz pública.

El 21 de julio de 1994, el Congreso de la República, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, acordó restituir todas las garantías suspendidas por el Decreto 241, salvo garantía contenida en el artículo 96 de la Constitución³. Esa restitución de las garantías la realizó nuestro soberano Congreso, en virtud de que en su criterio, no existían razones que justificaran mantener suspendidas esas garantías.

El 22 de julio de 1994, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en uso de la facultad que le confiere el ordinal 6º del artículo 190 de la Constitución de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 241 ejusdem, procedió a dictar el Decreto N° 285, por medio del cual se suspendía las mismas garantías constitucionales que fueron suspendidas por el Decreto N° 241, salvo aquella relativa a la libertad económica contenida en el artículo 96 de la Constitución, la cual por haber sido mantenida su suspensión por el Congreso de la República, sólo hubo de ser ratificada en su suspensión. El decreto dice:

RAFAEL CALDERA.- Presidente de la República.- En uso de la atribución que le confiere el ordinal 6º del artículo 190 de la Constitución y de conformidad con lo establecido en el artículo 241 del mismo texto, en Consejo de Ministros,

CONSIDERANDO

Que las alteraciones del orden económico repercuten peligrosamente en el orden político y social y perturban la paz de la República, cuya conservación es deber esencial del Estado,

CONSIDERANDO

Que para restablecer la normalidad en todo el territorio nacional se requieren medidas de excepción, para lo cual es necesario mantener suspendidas las garantías constitucionales.

CONSIDERANDO

Artículo 1º: Se suspende en todo el territorio nacional la garantía prevista en el ordinal 1º del artículo 60 de la Constitución, así como las garantías establecidas en los artículos 62, 64, 99 y 101 del mismo texto constitucional.

³. Idem.

Artículo 2º: Se ratifica la suspensión de la garantía consagrada en el artículo 96 de la Constitución.

Artículo 3º: El Presidente de la República dictará las normas y medidas que sean indispensables para el cumplimiento de este Decreto.

Artículo 4º: Se ratifican, en todas y cada una de sus partes, los Decretos N° 242, de fecha 27 de junio de 1994, N° 243, de fecha 27 de junio de 1994, N° 247, de fecha 29 de junio de 1994, 248, de fecha 29 de junio de 1994, N° 256, de fecha 6 de julio de 1994, N° 9 de julio de 1994, N° 262, de fecha 9 de julio de 1994 y N° 278, de fecha 13 de julio de 1994.

Artículo 5º: Sométase el presente Decreto a la consideración de las Cámaras legislativas, en sesión conjunta, dentro de los diez días siguientes a su publicación.

Se ve que la motivación empleada para dictar el Decreto N° 285, fue la consideración del Ejecutivo Nacional de que no habían cesado las causas que originaron la crisis del sistema financiero y la inestabilidad del mercado cambiario, y que aun subsistían dificultades en el abastecimiento de bienes, lo que obliga a mantener las medidas de excepción adoptadas por el Ejecutivo Nacional; que el Ejecutivo no disponía de medios legales y los que existían eran insuficientes para enfrentar la crisis económica financiera, por lo que se necesitaba que el congreso aprobara las leyes que sobre la materia le habían sido sometidas a su consideración; que las alteraciones del orden económico repercutían peligrosamente en el orden político y social y perturbaban la paz de la República, cuya conservación es deber esencial del Estado; y finalmente, que para establecer la normalidad en todo el territorio nacional se requerían medidas de excepción para lo cual era necesario mantener suspendidas las garantías constitucionales.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

La Constitución de la República en el Título IX (De la Emergencia), contiene las normas que han de aplicarse ante el surgimiento de circunstancias excepcionales, cuya implementación constituye un régimen de excepción a su vigencia ordinaria. Ella es “una situación prevista por la Constitución que le permite al Gobierno ponerse parcialmente fuera de ella con el solo fin de defender el régimen constitucional”⁴, o como lo ha expresado la doctrina extranjera: “En el Estado de Emergencia se halla presente una actitud de defensa frente a otra acción o situación cuyas conveniencias no podrán evitarse ni repararse de otro modo para volver las cosas al estado amenazado por la situación peligrosa”⁵; Andueza por su parte, observa que la declaración del Estado de Emergencia tiene una finalidad esencialmente fáctica, como es eliminar la situación peligrosa mediante medidas concretas que dependen de cada situación en particular. Para superar con éxito la situación de peligro no pueden aplicarse las normas ordinarias que regulan la legalidad en tiempos normales. De allí que el efecto más importante de la declaración del Estado de Emergencia sea la suspensión o restricción de las Garantías Constitucionales (Artículo 241 de la Constitución)⁶.

4. Rondón de Sansó, Hildegard; “*Los Estados de Excepción en el Derecho Venezolano*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992, p.63.

5. Bielsa, Rafael: *El Estado de Necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo*. Editorial Roque Depalma, Buenos Aires; 1957; p. 65.

6. Andueza, José Guillermo: *Las Potestades Normativas del Presidente de la República*; Publicado en Libro Homenaje a Rafael Caldera, Tomo IV, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, p.2073 y 2074.

De manera, que el Estado de Emergencia es una situación prevista por la propia Constitución, para asegurar su ulterior vigencia, lo que presupone que mientras dure su aplicación, los preceptos constitucionales no vinculan o vinculan de manera disminuida a la acción del Poder Público, personificado en el Poder Ejecutivo. De allí que por lo delicado de las consecuencias jurídicas que de ello derivan deben ser cabalmente justificadas, puesto que está en juego la estabilidad del Estado de Derecho en el cual se asienta la Paz Social. La premisa anterior es válida si se tiene por asumida la capacidad de la norma jurídica para regular las relaciones sociales, que es lo que distingue las naciones civilizadas de las que no lo son. De lo contrario, el Estado de Emergencia se convertiría en un eficaz instrumento susceptible de ser invocado para permitir al Poder personificado por el gobernante de turno aumentar la cuota de su poder a costa de la suspensión o restricción de las garantías de los individuos.

En el contexto del Título IX de la Constitución, los Decretos 241 y 285, establecieron como su fundamento jurídico, al artículo 241, el cual establece:

Artículo 241: “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, el Presidente de la República podrá restringir o suspender las garantías constitucionales, o algunas de ellas, con excepción de las garantías en el artículo 58 y en los ordinales 3 y 7 del Artículo 60.

El decreto expresará los motivos en que se funda, las garantías que se restringen o suspenden, y si rige para todo o parte del Territorio Nacional.

Las restricción o suspensión de garantías no interrumpe ni afecta el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional.”

El texto de los Decretos permite colegir que esos instrumentos encuentran su fundamento de Derecho en el primer párrafo del dispositivo transcrito, según el cual se faculta al Presidente de la República para restringir o suspender las garantías constitucionales o algunas de ellas, cuando acontezcan “graves circunstancias que afecten la vida económica o social”. Ello se aprecia claramente de los considerandos de los decretos, los cuales aluden constantemente a motivos de naturaleza económica presuntamente justificante de la suspensión, luego, la inteligencia que el Ejecutivo Nacional dio al dispositivo transcrito para suspender las garantías constitucionales, se apoyó en una interpretación estrictamente literal y por tanto limitada del texto constitucional. La interpretación es literal, por cuanto interpreta aisladamente uno de los tres supuestos consagrados por la norma: la existencia de graves circunstancias que afecten la vida económica o social. Así, no es casual que gran parte de los considerandos afirmen la existencia de razones de naturaleza económica para suponer subsumidos los hechos de la realidad venezolana en el tercer supuesto aportado por el artículo 241. Esta interpretación literal ignora completamente el contexto en el cual se encuentra inserta dicha norma: El Título IX de la Constitución de la República, desvirtuando la esencia misma del régimen de emergencia establecido en la Constitución. Sin embargo, una interpretación de la norma que considere no solo aisladamente alguno de sus supuestos, si no también el conjunto en que se encuentra establecido, así como la esencia de los demás dispositivos pertenecientes al Título IX, del cual aquella forma parte, permite establecer claramente, que la declaratoria de un Estado de Emergencia, que es a lo que apunta esta parte de la Constitución, no puede ser el resultado de una interpretación sesgada y aislada de uno de los supuestos pertenecientes a uno de los preceptos que integran dicho Título. No sería aceptable esa tesis por cuanto la declaratoria de un Estado de Emergencia supone el establecimiento de un régimen transitorio, donde el equilibrio entre los Poderes Públicos se resquebraja, con el consiguiente riesgo de afectar adversamente los derechos individuales que el texto fundamental protege.

El supuesto del artículo 241 relativo a circunstancias económicas que justifican decretar un Estado de Emergencia, debe adaptarse a los principios de hermenéutica jurídica requeridos por el Constituyente. En consecuencia, es necesario explorar la esencia y justificación mismas del Estado de Emergencia, que son las que en última instancia proveerán la procedencia de la decisión del Ejecutivo en asumir facultades extraordinarias. En este sentido, la declaratoria del Estado de Emergencia no puede limitarse a la comprobación de que existen circunstancias que afectan la vida económica o social como aisladamente se expresa en la literalidad de la frase contenida en el artículo 241, sino que tales circunstancias deben integrarse en el contexto del Título IX de la Constitución. Así lo expresa acertadamente Andueza, quien ata al denominado por él “Estado de Emergencia Económica” a los supuestos generales contenidos en el artículo 240 de la Constitución, según el cual:

Artículo 240: “El Presidente de la República podrá declarar el Estado de Emergencia en caso de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran.”

Como se aprecia, en este artículo, con el que principia el Título IX, es la norma a partir de la cual se desarrolla el resto del articulado correspondiente al título analizado. Al respecto, Andueza, acertadamente señala:

“La Constitución faculta al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia y decretar la restricción o suspensión de las garantías (ordinal 6° del artículo 190). El Estado de Emergencia es una situación fáctica originada por un conflicto interior o exterior o por el temor de que uno u otro ocurran (artículo 240). Los dos casos más importantes que tipifican el Estado de Emergencia son la guerra y la rebelión interna que son situaciones excepcionales o anormales (...). La reacción del Estado frente a una situación peligrosa para el orden constitucional se justifica, no solamente cuando el hecho se ha producido, sino también cuando exista un temor fundado de que ello ocurra. Así lo expresa nuestra Constitución, cuando dispone que el Presidente de la República puede declarar el Estado de Emergencia en caso de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurra (artículo 240). En este segundo caso, la declaración del estado de Emergencia tiene como finalidad evitar que se produzca el conflicto interior o exterior. Pero en este supuesto, el peligro de que se produzca el conflicto tiene que ser grave e inminente. La guerra y la rebelión interna, que son los dos hechos más característicos del Estado de Emergencia, son situaciones objetivas. La guerra es el enfrentamiento armado entre dos o más Estados (guerra internacional) o el que tiene lugar entre grupos de personas de un mismo Estado (guerra civil). La rebelión o insurrección comprende tanto la guerra civil como todas aquellas situaciones que constituyan una amenaza o desafío al orden jurídico en cuanto representan un llamado a la desobediencia de las leyes y a la destrucción violenta del orden establecido. La guerra y la rebelión pueden incluirse entre los supuestos de la emergencia política, pues en uno u otro caso se trata de evitar que sobre un pueblo se imponga una fuerza externa mediante la ocupación militar y la colonización o se establezca por la violencia un sistema político y económico distinto⁷.

⁷. Idem, p. 2072.

Respecto a la llamada Emergencia Económica, justificante de la suspensión de la suspensión de las garantías contenidas en los Decretos analizados, el mismo autor observa:

“Existe, sin embargo, la emergencia económica que se origina en graves circunstancias que afecten la vida económica o social del país (artículo 241 de la Constitución). Cuando nuestra Constitución habla de conflicto interior y exterior, se refiere a todo hecho o situación que amenace la paz y tranquilidad públicas o que afecte gravemente el sistema económico. Una grave crisis económica, con su secuela de quiebra de empresas, desempleo, malestar generalizado, puede ser la causa de graves conflictos internos, entre ellos la insurrección⁸.”

Queda claro, que las causas o razones de naturaleza económica que justifican la suspensión deben ser de tal magnitud que amenacen con subvertir el orden establecido. Esto es, que sean de tal gravedad, que causen o puedan causar un estado de conflicto interno tal como sería una insurrección popular, y si bien es cierto que la apreciación de tales hechos corresponde al Ejecutivo y que el control de esta apreciación es de naturaleza política, ejercida por el Congreso de la República, no es menos cierto que la necesaria proporcionalidad que debe informar la actuación del Poder Público, entre ellas, la evaluación de las circunstancias concomitantes que dan lugar a la subsunción de los hechos en la norma jurídica, demanda la debida prudencia al momento de adoptar una decisión de esta envergadura. La decisión de declarar el Estado de Emergencia no puede ser el resultado de un capricho del gobierno de turno, sino que es preciso que objetivamente se cumpla con los debidos parámetros que impone la Constitución; suponer lo contrario significaría dar cabida a un paradigmático caso de fraude a la Ley. Lo que en el caso de la emergencia, por el menoscabo que supone a los principios de la Constitución, asume una importancia primaria, pues como lo ha señalado la doctrina, el Estado de Emergencia:

“...presupone colisión de normas de derecho y en nuestro tema, de derechos del Estado frente a derechos del individuo, colisión que debe cesar si se quiere colmar o satisfacer la necesidad, (por lo que) lo primero que debe considerarse es si para ello se han de dictar necesariamente nuevas normas y luego qué límites ellas deben tener y que Poder del Estado puede dictarlas.”⁹

III. NECESIDAD DE MOTIVAR LA ADOPCION DE UN REGIMEN DE EXCEPCION

El Ejecutivo Nacional, debe cumplir con determinados requisitos para decretar la suspensión o restricción de las garantías constitucionales, más, dentro de las normas procedimentales a cumplir no requiere de la obtención de ninguna autorización de otra rama del Poder Público, pero tal aseveración no implica que el decreto correspondiente esté exento de algún tipo de control, pues el propio artículo 241 establece los parámetros de tal control al exigir que el decreto respectivo “expresará los motivos en que se funda”.

Bajo los postulados del Derecho Público, la obligación de motivar el acto por aquel funcionario que lo adopta, busca que el juicio acerca de la existencia de fundamentos de hecho suficientes para considerar que la adopción de la medida sea compartida tanto por quien la adopta como por aquel que controla el acto dictado; es decir, que la valoración acerca de las razones del acto no sea unilateral. Esto es lógico, pues de no verse obligado a moti-

⁸. Ibídem, p. 2072 y 2073.

⁹. BIELSA, Op. Cit., pp. 66 y 67.

var sus actos, más aun cuando se trata de una medida de tanta gravedad como lo es la suspensión de garantías constitucionales, aquel que lo adopta siempre tendrá una irrefrenable tentación de justificar la medida para arrogarse más facultades.

En consecuencia, al Ejecutivo no le es dable suspender las garantías constitucionales a su antojo. La discrecionalidad sólo existe en lo que respecta a la conveniencia y oportunidad para tomar la decisión. La jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal, se ha expresado, en torno al tema, como sigue:

“(…) De lo expuesto en los párrafos anteriores se desprende que la doctrina moderna, recogida en nuestros más recientes textos de derecho legislado, ha sometido a riguroso análisis no sólo la inexacta contraposición de los conceptos de discrecionalidad y regla, sino también desechándola, la falsa identificación que tradicionalmente se hiciera entre discrecionalidad, ausencia de expresión de los motivos e irrevisabilidad del acto administrativo. En efecto (...) han de expresarse los motivos que llevaron a la administración a configurarlos, y todos en mayor o menor medida han de ser revisables en jurisdicción contenciosa-administrativa (...)”¹⁰

Es una decisión de fecha posterior nuestro Máximo Tribunal terminó estableciendo que el criterio referido en la sentencia de 1982, podía ser trasladado a los actos gobierno indicándose que en relación a estos era imposible revisar los motivos de oportunidad a fin de mantener incólume el principio de separación de los poderes públicos, pero se estableció que sí estaba entre las facultades del Poder Judicial proceder a examinar la exactitud, veracidad y congruencia de los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan el acto de gobierno¹¹.

Recientemente, la Corte Suprema ha establecido que:

(…) al examinar la constitucionalidad de un decreto de suspensión de garantías, a pesar de tratarse de un acto de gobierno y de naturaleza discrecional, puede el Juez, sin embargo, conocer no sólo de los aspectos formales que rodean la emisión del mismo, sino también revisar la veracidad y congruencia de los hechos que constituyen su fundamentación fáctica”¹².

La Doctora Rondón de Sansó, al respecto indica:

“el decreto de suspensión (...) se trata de un Acto de Gobierno si se atiende a la jerarquía de la norma, que es de rango legal, por ser ejecución inmediata de la Constitución y, en consecuencia, sometido al recurso de inconstitucionalidad como todo acto de esa jerarquía (...). El Acto de Gobierno tiene la misma categoría en la jerarquía de las fuentes que una Ley formal y, en consecuencia, como ella es controlable por el órgano jurisdiccional en lo que atañe a su constitucionalidad.”¹³

¹⁰. Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 21 de noviembre de 1982, caso Depositaria Judicial.

¹¹. Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 21 de noviembre de 1988, caso Jorge Olavarría.

¹². Sentencia de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de fecha 16 de marzo de 1993, caso Hernán Gruber Odremán.

¹³. Rondón de Sansó, Op. Cit. P. 63.

Y la Corte por su parte, ha establecido:

“(…) El Decreto de suspensión de garantías, si bien es conceptualizado como un típico Acto de Gobierno, no por ello goza, al menos dentro de nuestro ordenamiento, de inmunidad jurisdiccional, pues la discrecionalidad del Jefe del Estado, al acordar una medida de esta naturaleza, no es ilimitada y, como se dijo, puede ser objeto de revisión por el Juez en cuanto a la competencia del funcionario, el contenido lícito, posible, determinado o determinable del acto, a la correcta utilización de esa competencia, y a la sujeción al procedimiento establecido”¹⁴.

En resumen y de conformidad con lo expuesto, el artículo 241 sobre el cual se fundamentan los Decretos 241 y 285, establece textualmente que “el Decreto expresará los motivos en que se funda”. Queda claro que la intención del Constituyente al exigir la fundamentación del acto del Poder Público que suspende o restringe las garantías respectivas, no puede haber sido otra que la de limitar la discrecionalidad del Presidente de la República en el ejercicio de sus facultades. En efecto, la situación normal es que la Constitución esté permanentemente vigente, siendo que sólo por vía de excepción pueda suspenderse su vigencia parcial y temporalmente. Por tanto, la excepción está circunscrita a límites, formalidades y controles. Así, el Poder Judicial puede revisar el Decreto de suspensión y verificar que los hechos determinados que lo originaron, son ciertos y congruentes con el supuesto de hecho normativo.

Otro tanto puede hacer el Poder Legislativo quien realiza un control político de apreciación sobre la gravedad de las circunstancias expresadas como tales por el Poder Ejecutivo.

En ese sentido, que el artículo 243 de la Constitución establece:

Artículo 243: “El Decreto de restricción o suspensión de garantías será revocado por el Ejecutivo Nacional, o por las Cámaras en sesión conjunta al cesar las causas que lo motivaron. La cesación del Estado de Emergencia será declarada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y con la autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada”.

Obviamente, la facultad controladora atribuida al Poder Legislativo Nacional, no podrá ser ejercida si los motivos del Decreto se desconocen o si son tan amplios, imprecisos, genéricos e indeterminados que las Cámaras nunca podrán saber con exactitud cuándo cesaron los mismos. Es claro entonces, que la intención del Constituyente fue otorgar una medida de control al Poder Legislativo, ante la excepcional circunstancia de suspensión o restricción de las garantías constitucionales por el Presidente de la República.

En consideración de lo anterior, tenemos que el grado superlativo de inmotivación que viciaría un acto de nulidad es aquel donde simplemente no se expresan en absoluto los motivos en que se funda. A igual término conduce aquel acto dictado con una motivación tan vaga e imprecisa que sea imposible al intérprete escudriñar las razones alegadas para proceder a dictar la medida.

Una tercera modalidad de inmotivación acontece cuando no existen razones objetivas que justifiquen la adopción de la medida, lo que ocurre cuando existen mecanismos legales ordinarios para corregir adecuadamente la situación planteada. Así, la valoración de los hechos presuntamente justificantes de la suspensión no puede ser tal que contravengan el sentido común y el juicio lógico, ello sucede si la suspensión pretende formalizar en el Poder Ejecutivo, un cúmulo de facultades que ya posee bajo el régimen ordinario. En efecto, en el

¹⁴. Véase cita N° 12.

caso de los decretos bajo análisis observamos que en el ordenamiento jurídico venezolano ordinario, existen medios y disposiciones que permitían al Ejecutivo Nacional asumir las mismas medidas que tomó al declarar la suspensión de garantías, tales como la Ley del Banco Central de Venezuela, que permite la fijación del régimen cambiario, la Ley de Protección al Consumidor, que permite el control de los precios de artículos determinados, la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, que le permitía emprender las acciones del control de la actividad bancaria. De tal manera que, ante la presencia de los cuerpos normativos citados, la justificación de la asunción de un régimen excepcional, carece de sentido.

IV. DESPROPORCIONALIDAD Y FALTA DE NECESIDAD DE LA SUSPENSION DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES

El carácter extraordinario de la suspensión de las garantías y la necesidad de mantener un control sobre ella impone que los motivos que la justifiquen sean proporcionales con las garantías constitucionales. En tal sentido, la medida de suspensión debe tener el mismo alcance que el problema que pretende solucionar. No podría tener alcance mayor, porque en tal caso sería arbitraria, ni menor, porque sería insuficiente. En consecuencia sólo se puede suspender o restringir las garantías constitucionales estrictamente relacionadas con el problema planteado, esta conclusión es soportada por la doctrina, que señala:

“En igual sentido rige el principio de proporcionalidad, el cual se refuerza con el de racionalidad, consonó con la situación a la cual se destina. Como puede apreciarse estamos ante los límites de la discrecionalidad y es natural que así sea porque el principio se expresa en toda su intensidad en el ejercicio de los poderes que se ejercen, esto es, constituye el elemento dominante de los mismos”¹⁵.

Y demás:

“Cuando se está con presencia de una facultad reglada, y no hablemos por ahora del control de la facultad discrecional, ella consiste en que la norma jurídica establece una relación dada entre ciertos hechos que ella contempla y ciertos actos que ordena y prevé debe dictarse. Para que el Juez pueda determinar si la administración se apartó a no de sus facultades regladas, inevitablemente debe determinar si se dieron o no los hechos previstos en la norma, independientemente de que el administrador diga o crea que tales hechos a su juicio se dieron o dejaron de darse. En otras palabras el control del ejercicio de las facultades regladas de la administración supone como es obvio, revisar si tales facultades se ejercieron en los casos y condiciones de hecho previstos en el ordenamiento jurídico.

Si se interviene a una provincia invocando alteración del régimen republicano de gobierno (condición regladamente exigida por la Constitución), el Poder Judicial deberá constatar si tal condición constitucional ha sido respetada por el Poder Ejecutivo o no.

Si se estimara que apreciar la existencia de “conmoción interior” no constituye una facultad reglada, sino discrecional, la cuestión no cambia.

¹⁵. Rondón de Sansó, Op. Cit., pp. 27 y 28.

La discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad, tiene límites jurídicos que permiten controlar judicialmente el ejercicio de tal actividad.

Si la división de poderes resultara en que cada poder hace lo que le parece en su esfera sin frenos ni contrapeso, sin control de los otros poderes, entonces no se cumpliría la finalidad de la división de poderes, que es refinar y limitar el ejercicio del poder para que no pueda ser abusado. El acto de gobierno en cuanto a facultad del Poder Ejecutivo, está sujeto a la Constitución, y si contraviene la Constitución es antijurídico y la función y el deber de los jueces es declarar tal ilegitimidad si ella se produce.

Si es cierto que estos actos se hallan autorizados por disposiciones constitucionales o legales y por lo tanto son perfectamente jurídicos en cuanto se realizan dentro del marco previsto por tales disposiciones, no habría razón para rechazar el recurso jurisdiccional diciendo que el acto es insusceptible de ser recurrido ante la justicia.¹⁶

En consecuencia, es claro que los motivos empleados por el Poder Ejecutivo para proceder a dictar la medida, deben estar conectados con las razones que le dan origen, y no pueden ser excesivos.

V. IRRESPECTO A OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE SUSPENSION DE GARANTIAS

Por otra parte, los Decretos de suspensión de garantías constitucionales han incurrido en la violación de normas y principios contenidos en pactos internacionales suscritos por la República y a cuyo cumplimiento estaba obligada según lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, el cual establece los linderos bajo los cuales debe procederse a dictar la suspensión de garantías sin que ello afecte los derechos individuales respectivos.

Este Tratado Internacional, a ser suscrito por Venezuela¹⁷, adquirió en el ámbito nacional el rango de Derecho Constitucional, en razón de que tales derechos, contenidos en él son inherentes a la persona humana, de modo que de conformidad con el artículo 50 de nuestra Constitución, la violación de cualquiera de ellos se revierte de forma directa en contra de nuestra Ley fundamental. En este sentido se ha pronunciado la doctrina nacional:

“Los Derechos Humanos reconocidos en tratados en los que participa Venezuela tienen, en el orden jurídico nacional, el rango de los Derechos Constitucionales. Esta conclusión es independiente de la posición que pueda adoptarse en relación con la jerarquía de los tratados frente a las leyes internas, pues el rango aludido no dimana de que tales derechos sean objeto de una convención internacional, sino de haber sido reconocidos como inherentes a la persona humana.

De esto se sigue que las limitaciones a su ejercicio, en el supuesto de que estén autorizadas por el tratado respectivo solo pueden hacerse a través de la ley, pues es conocido que las restricciones a los derechos constitucionales forman parte de la reserva legal.¹⁸

¹⁶. Gordillo, Agustín: *Tratado de Derecho Administrativo*; Tomo II, Editorial Macchi-López, Buenos Aires, 1975, pp. XIV-25.26 y 27).

¹⁷. Vigente en Venezuela desde el 18 de Julio de 1978, véase *Gaceta Oficial* N° 31.256 del 14 de Junio de 1977.

¹⁸. Nikken, Pedro, *Código de Derechos Humanos*; Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, p. 46.

En efecto, reconoce el cuerpo normativo internacional recientemente citado, la existencia de derechos que no pueden ser conculcados por el Estado; así el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone:

Artículo 1: Obligaciones de respetar los derechos

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción...”

Sin embargo, se admite en la propia Convención, que ante ciertas circunstancias excepcionales, las garantías consagradas para el ejercicio de estos derechos puedan ser objeto de suspensión, pero tal facultad queda restringida a los muy excepcionales supuestos que determinan su procedencia, en este sentido se puede indicar que la medida que acuerde semejante subversión del orden jurídico normal no debe ser caprichosa ni basada en hechos que no la justifiquen, por esa razón, el artículo 27 de la misma Convención establece:

Artículo 27: Suspensión de Garantías.

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia, que amenace al independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención”.

Queda evidenciado, que la adopción de cualquier medida restrictiva de las libertades individuales o de cualquier derecho constitucional está sometida a la exacta verificación de la gravedad de las circunstancias, y a la ausencia de medios en el orden jurídico ordinario suficientes para enfrentarlas.

El incumplimiento de estos parámetros de orden internacional, y con rango constitucional, afecta la validez de los Decretos N° 241 y N° 285, en estudio.

VI. EL CONTENIDO ESENCIAL DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES IMPOSIBILIDAD DE SU AFECTACION

Según asienta la doctrina, todo derecho fundamental tiene un núcleo fijo e indestructible al que se ha denominado, “contenido esencial”, lo que la doctrina ha interpretado como:

“(…)aquella parte del contenido de un derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad; o dicho de otro modo, lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo. Es también, aquella parte del contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga”¹⁹

El contenido esencial de todo derecho individual, es aquella parte del contenido de un derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente tutelables, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos, en consecuencia se rebasa o desconoce el contenido esencial de un derecho cuando éste queda sometido a limitaciones o restricciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de su necesaria protección.

¹⁹. Martin-Retortillo Baquer, Sebastian, *Derecho Administrativo Económico*, Madrid, 1986, p. 167.

Luego la adopción de una medida de suspensión de garantías constitucionales no puede conducir a la eliminación de los derechos que dicha medida afecte. Así, la necesidad de preservar la integridad personal se ve garantizada por el artículo 60 ordinal 1º, por el artículo 62 y por el artículo 64 de la Constitución. Todos ellos, apelan a la Ley como mecanismo de regulación en el ejercicio de tales derechos, siendo nuevamente que tal regulación sólo puede limitar, no extinguir el contenido esencial de tales derechos. Por lo demás debe decirse que ya la Corte Suprema de Justicia ha aclarado convenientemente esta materia, al reconocer de manera indubitable la existencia de tal núcleo o contenido esencial²⁰. De esta manera se configura un espacio de actuación individual, el cual no puede ser traspasado por el Poder Público.

VII. OBLIGACION DE REGLAMENTAR LA SUSPENSION DE GARANTIAS

Tanto la doctrina como la jurisprudencia venezolana han sido muy diáfnas en establecer que la suspensión de una garantía constitucional, en abstracto, afecta el contenido esencial del derecho respectivo, y por lo tanto debe ser reglamentado, al respecto, la doctrina ha establecido:

“La suspensión sería (...) la eliminación temporal de garantías, tanto las genéricas como las específicas. En esa forma la suspensión de la garantía toca el derecho mismo al imposibilitar su satisfacción. Es por esta razón que no siendo objeto de suspensión del derecho, sino la garantía, cuando ésta se suspende no puede tal medida efectuarse en forma que colida con el núcleo del derecho que ella protege, porque de ser así sería inconstitucional. De allí que, la suspensión absoluta y, dentro de ésta, la indeterminada, que por tal razón es también absoluta, no es admisible en el sistema jurídico por la propia lógica del mismo. En consecuencia, la suspensión si bien opera en forma tal que afecta el derecho garantizado; sin embargo no podrá eliminarlo en su totalidad, so pena de convertirse en una medida inconstitucional”²¹.

Y más adelante reitera:

“Restringir o suspender las garantías en abstracto no tiene carácter normativo vinculante, por cuanto los destinatarios del acto no sabrán qué es lo que pueden hacer y qué les está prohibido, hasta tanto no se les indique expresamente (...) por lo cual el Presidente de la República debe siempre reglamentar su decisión. Nos adherimos así a la tesis de los que sostienen que la falta de reglamentación de una garantía suspendida genéricamente constituye un vicio de inconstitucionalidad”.

Al suspenderse sin reglamentarse una garantía relativa a un derecho, se afecta su esencia o contenido básico, porque se deja a todos los ciudadanos en la penumbra de la incertidumbre sobre las consecuencias que derivan de la suspensión en relación con sus derechos²².

La falta de reglamentación en el caso de las medidas adoptadas a través de los Decretos que motivan estas consideraciones, lo hace incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, por las razones expresadas.

²⁰. Caso Hernán Gruber Odremán; citas 12 y 14.

²¹. Rondon de Sansó, Op. Cit., p. 55.

²². Idem. p. 92.

VIII. CONCLUSIONES

1.- En la adopción del Régimen de Excepción contenido en los Decretos N° 241 y N° 285, no se cumple con los parámetros establecidos en nuestra Constitución para el ejercicio de tal facultad.

2.- La motivación dada por el Ejecutivo Nacional, para justificar la suspensión de garantías, es vaga e imprecisa, lo cual dificulta su control, tanto político por el Poder Legislativo, como jurisdiccional por el Poder Judicial; este último control y su posibilidad, había quedado previamente establecido, doctrinal y jurisprudencialmente

3.- En todo caso, las medidas adoptadas, a través de los instrumentos bajo estudio, fueron innecesarias, pues existían en el ordenamiento jurídico venezolanos medios que otorgaban las mismas facultades que el Ejecutivo invocó como necesarias para justificar la medida.

4.- Se desconocieron en la toma de la medida de suspensión de garantías obligaciones internacionales con rango constitucional suscritas por la República.

5.- Se violó el contenido esencial de los derechos constitucionales cuyas garantías fueron suspendidas, en virtud de no haberse reglamentado apropiadamente el régimen de excepción.

BIBLIOGRAFÍAS

ANDUEZA, José Guillermo: Las potestades normativas del Presidente de la República; Publicado en el *Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo IV; Universidad Central de Venezuela, Caracas; 1979.

BIELSA, Rafael: *El Estado de necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo*; Editorial Roque Depalma, Buenos Aires; 1957.

GORDILLO, Agustín: *Tratado de Derecho Administrativo*; Tomo II, Editorial Macchi-López; Buenos Aires; 1975.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián: *Derecho Administrativo Económico*; Madrid, 1986.

NIKKEN, Pedro: *Código de Derechos Humanos*; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas, 1991.

RONDON DE SANZO, Hildegard; *Los Estados de excepción en el derecho venezolano*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992.