

Qué es una suspensión de garantías

Arturo Peraza C.

- **Cada vez que se produce la suspensión de garantías, se abusa de nosotros, se nos hace creer que se ha suspendido el Estado de Derecho y que por lo tanto la arbitrariedad de cualquier funcionario puede campar impunemente.**
- **Se recuperan 200 millones de Bs. en alimentos acaparados en los barrios, se allanan carpinterías, talleres mecánicos y zapaterías como medida para evitar el desabastecimiento (!!!).**
- **Lo que hace el decreto de suspensión de garantías es dar la posibilidad al Ejecutivo de regular dichos derechos a través de decretos. Si el Ejecutivo suspende una garantía y no la regula, a través de nuevos decretos, entonces tal suspensión no ha tenido ningún efecto jurídico**

Por tercera vez en menos de un año, el gobierno nacional ha suspendido algunas garantías. Con ésta ya suman 6 suspensiones si contamos las habidas en el gobierno anterior. A pesar del uso frecuente de este medio, todavía es un instituto místico. Cada vez que se produce una suspensión de garantías, se abusa de nosotros, se nos hace creer que se ha suspendido el Estado de Derecho y que por lo tanto la arbitrariedad de cualquier funcionario puede campar impunemente.

Es necesario para una cabal comprensión de lo que implica una suspensión de las garantías, partir de lo que en nuestra experiencia cotidiana sucede, para luego hacer un análisis crítico a dicha experiencia. Para ello me valdré de la teoría que sobre los Estados de Excepción ha elaborado tanto la doctrina jurídica como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y nuestra Corte Suprema de Justicia.

1) ¿QUE HA SUCEDIDO?

Como es de todos conocido el gobierno, mediante decreto N° 241 del 27-6-94, suspendió, en todo el territorio nacional, las garantías que se refieren a la libertad personal, inviolabilidad del hogar, libertad de tránsito, libertad económica, la propiedad, la no confiscación. Esta suspensión fue confirmada el 22-7-94, mediante decreto 285, luego del intento fallido por parte del Congreso de restituir alguna de las garantías suspendidas. Baste observar, a propósito de los hechos narrados, que la impresión que el suceso ocasionó fue de carácter circense; incluso la Gaceta Oficial respectiva es sin duda de antología.

La forma como se ha actuado frente a la suspensión de las garantías demuestra cómo el Estado valora de forma distinta los derechos individuales a los económicos, siendo más respetuoso de los segundos que de los primeros. El Decreto or-

dena (y esto es lo correcto como luego veremos) que, para hacer efectiva la suspensión de garantías, el Presidente de la República dicte las medidas necesarias. Pero esto sólo se hizo verdad respecto a la regulación de los derechos económicos y no así frente a los derechos individuales, ante los cuales se ha actuado con alegría. Cada cual ha interpretado esa suspensión a su leal saber y entender, en la mayoría de los casos sin la más mínima relación con las causas que motivaron la suspensión de las garantías.

En lo referente a materia de Derechos Individuales, ningún decreto aclaró qué implicaciones tendría esta suspensión. A pesar de ello se detuvieron dirigentes populares, estudiantes, militares, empresarios, periodistas y dirigentes vecinales en varios puntos del país. Se «visitaron» 30 viviendas, se realizaron redadas en el 23 de Enero, La Vega y la Cota 905 con un total de 600 detenidos, todo con base en un supuesto levantamiento. Se recuperaron 200 millones de Bs. en alimentos acaparados en los barrios, se revisaron 6.688 motos y se recuperaron sólo 30 robadas (una efectividad del 4,5%). Se allanaron carpinterías, talleres mecánicos y zapaterías como medida para evitar el desabastecimiento (!!!).

Como una intervención para ser reseñada por Ripley, el Director de la DISIP Rivas Ostos dijo en el Congreso que Orlando Castro es detenido «por banquero, radiodifusor y otros motivos adicionales que no puedo decir en público». Lo acusó de enemigo de la democracia y de estar interesado en destruir al Congreso, ya que motiva una Asamblea Constituyente. Por otro lado justificó los allanamientos hechos en el 23 de Enero por ser un sector conflictivo desde la época de la dictadura. No considero necesario hacer mayores comentarios a estos datos, pues ellos hablan por sí mismos.

En lo referente a las garantías económicas (y a diferencia de las individuales) ellas sí han sido reguladas por una serie de decretos. Podemos citar entre otros: el decreto que establece las normas para la administración y obtención de divisas (más conocido como el control cambiario), y que crea la Junta de Administración Cambiaria; el decreto que regula el aseguramiento de bienes de los bancos intervenidos, donde se da amplias facultades al Procurador General de la República «para efectuar el aseguramiento

to de bienes de propiedad de personas naturales o jurídicas vinculadas, directa o indirectamente, con deudores de bancos intervenidos»; y por último podemos mencionar el decreto que dicta las normas para garantizar la estabilidad del sistema financiero y proteger a los depositantes, el cual crea la Junta de Emergencia Financiera, con amplias potestades para conducir el sistema financiero en estas circunstancias.

Como notas de curiosidad a los decretos ya mencionados, podemos comentar que a los miembros de la Junta de Emergencia Financiera, a los cuales se les otorga un amplio poder en materia financiera; se les exceptúa de cualquier tipo de responsabilidad establecida en la Ley Orgánica de Salvaguarda y otras leyes, dejando para ellos sólo los delitos cometidos con «mala fe o intención» en el ejercicio de sus funciones; cabe preguntarse el motivo de tal exoneración. Por otro lado considero excesivas y peligrosas las potestades otorgadas al Procurador General de la República, tal cual lo enuncia el decreto, pues, si bien es cierto que es necesario recuperar los bienes objeto del desfaldo financiero, no es menos cierto que eso no autoriza a que se despoje de sus bienes a personas por el simple hecho de tener algún vínculo directo o indirecto (amistad, noviazgo, testafierro, lazos familiares, etc) con un deudor bancario. Por último es importante decir que el control de precios NADA tiene que ver con la actual suspensión de garantías, es una potestad que la ley le da al gobierno.

Es importante hacer notar cómo en el caso de las garantías económicas la aplicación del régimen de suspensión de garantías implica para el gobierno la obligación de crear formalmente una nueva normativa que regule los derechos cuyas garantías han sido objeto de la medida de suspensión, cuestión que no se hace respecto a las garantías individuales. Cabe preguntar: ¿esa doble fórmula responde a la naturaleza de la garantía suspendida o a una comprensión errática e interesada del instituto?

2) ¿QUE DEBERIA SER LA SUSPENSIÓN DE GARANTIAS?

A. Estados de Excepción: Teoría

Las constituciones de la gran mayoría de los países latinoamericanos reconocen que, durante períodos de graves crisis que afecten el orden público, los derechos y libertades pueden ser sujeto de limitaciones más severas que en tiempos normales. Este instituto constitucional recibe diversos nombres en los diversos Estados, pero en la doctrina general recibe el nombre de «Estado de Excepción».

Se ha definido de muchas formas lo que es el Estado de Excepción, pero usaré el concepto de N. Quéstiaux, «(...) la adopción por un Estado de poderes excepcionales por motivo de circunstancias excepcionales». Para la autora, las circunstancias especiales «son aquellas situaciones que, debido a factores temporales, de carácter generalmente práctico, en diversa medida entrañan un peligro interno o inminente que amenaza la existencia organizada de un pueblo». Esta institución jurídica es de gran importancia, ya que su objeto es «...proteger el Estado de Derecho y los derechos esenciales del individuo durante perturbaciones o peligros graves al orden público».

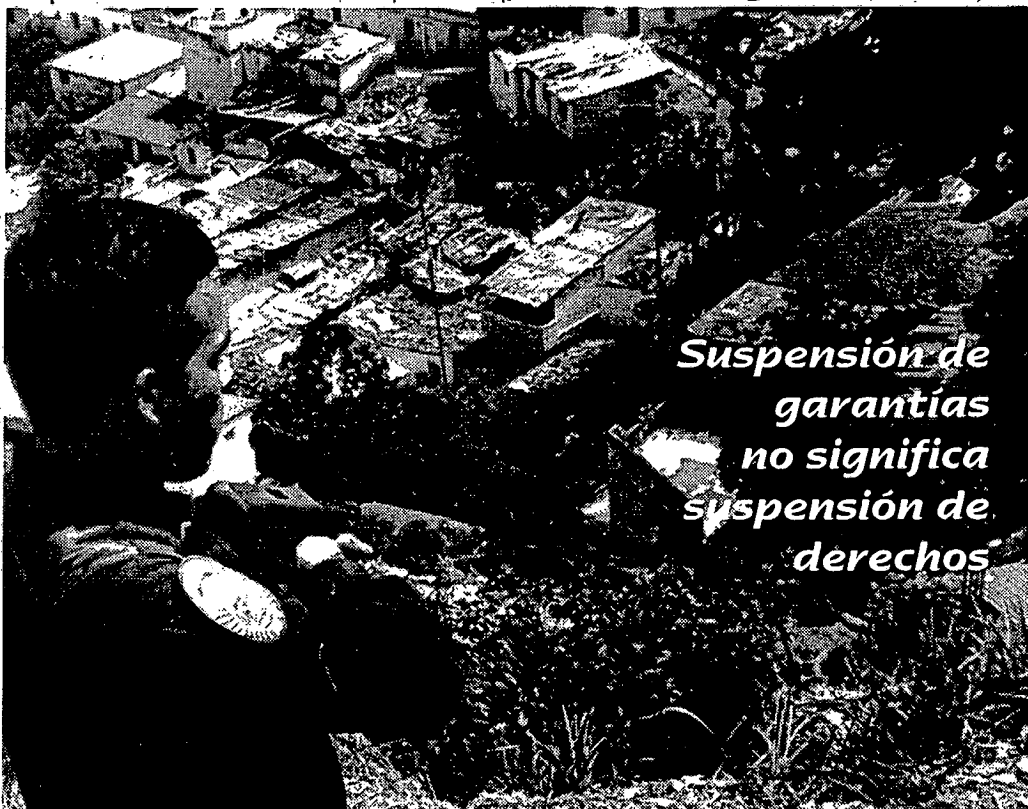
En Venezuela los Estados de Excep-

ción se tratan en un capítulo de la Constitución que se denomina «De la Emergencia». Son regulados por tres mecanismos, a saber, Estados de Emergencia, Suspensión o Restricción de Garantías y Medidas de Alta Policía. Nosotros sólo nos fijaremos, en este caso, en la suspensión de garantías; pero es bueno decir que cada una es relativamente distinta de la otra.

B. Un Derecho no es igual a una Garantía

La Constitución habla de SUSPENSIÓN DE GARANTIAS, NO DE DERECHOS. Una garantía no es igual que un derecho. El derecho es el objeto protegido por la garantía, y ésta a su vez es la que asegura el ejercicio de tal derecho. Así nuestra Constitución no establece derechos, sino garantías sobre nuestros derechos fundamentales. De igual forma, al establecer el mecanismo de «Estado de Excepción» no suspende nuestros derechos, sólo suspende las garantías de los mismos.

En este sentido Bázdresch Luis, con base en una tesis iusnaturalista, sostiene que la diferencia entre derecho y garantía se funda en que el primero le es ontológico al hombre y no es creado por ninguna ley. En cambio, las garantías son creación del Estado, como compromiso de respetar la



Suspensión de garantías no significa suspensión de derechos

existencia y el ejercicio de esos derechos anteriores al mismo Estado. Incluso conceptualmente existen diferencias. El derecho lo define la Real Academia como una facultad del individuo; la garantía, como el medio que el ordenamiento jurídico otorga para hacer efectivo ese derecho. Hacer esta diferencia es fundamental.

Usualmente todos tenemos una noción de cuales son nuestros derechos (libertad personal, derecho a la vida, a la seguridad personal, libertad de tránsito, etc). Pero entonces, ¿cuáles son las garantías?

C. Cuáles son las Garantías

a. Reserva Legal:

Es la garantía por excelencia, en virtud de la cual no se puede limitar ni regular ningún derecho reconocido en la Carta Magna si no es a través de la ley.

Al suspenderse esta garantía se amplía la potestad del Ejecutivo (que ordinariamente no puede regular los derechos por estar tal potestad reservada sólo al legislador) y puede entonces éste entrar a regular tales derechos mientras dure el Estado de Excepción. Usando un ejemplo de Brewer-Carías, la Constitución nos reconoce a todos el derecho de libre tránsito; la garantía de tal derecho implica que éste debe ser objeto de regulaciones legales, como por ejemplo la ley de tránsito. En caso de emergencia el Ejecutivo se constituye en una suerte de legislador que regula y limita el goce de este derecho, y eso lo hace a través de decretos que se convierten en decretos leyes temporales.

Es necesario que los derechos cuyas garantías han sido suspendidas sean regulados, pues en su defecto seguiría vigente la normativa legal ordinaria. Así pues, lo que hace el decreto de suspensión es dar la posibilidad al Ejecutivo de regular dichos derechos a través de decretos.

b. Principio de Legalidad:

En principio todos los actos del Ejecutivos son actos con rango sub-legal, es decir, sometidos a las leyes.

Ahora bien, en caso de suspensión de garantías, los decretos dictados en virtud de tal suspensión y durante el tiempo que tal suspensión dure tienen rango y fuerza de ley; por lo tanto, tales decretos no están sometidos al principio de legalidad.

Además de las dos ya mencionadas

existen: El Principio de la Responsabilidad del Funcionario, el Control Jurisdiccional de los Actos y las garantías específicas de cada derecho.

D. Cuáles son los Requisitos para que proceda la Suspensión de las Garantías

Existen requisitos de forma y de fondo para que proceda una suspensión de garantías. Los de forma son dos: Que la suspensión sea proclamada oficialmente, expresando los motivos que a ello obligan; y que sea decretada por la autoridad competente. Pero los más importantes son los requisitos de fondo. Estos son:

- *Que esté justificado por una de las causales que la Constitución prevé:* Sólo situaciones excepcionales que pongan en peligro los principios del Estado pueden ser causales para declarar el Estado de Excepción.
- *Principio de la Proporcionalidad:* Que las medidas tomadas guarden relación con las causas que generaron la medida y que los medios para atacar la emergencia sean los estrictamente necesarios. Ello para evitar abusos de poder. Es, como se verá, uno de los principios más violados
- *Principio de la Temporalidad:* Dicha situación debe ser transitoria y ha de ser limitada.

E. Derechos cuyas garantías son Insuspendibles

Es bueno recordar que nuestra Constitución considera que existen en principio tres derechos inalienables de forma absoluta.

- El Derecho a la Vida (art 58)
- El Derecho a la Integridad Personal (art 60 ord 3º)
- Prohibición de condenas que excedan de los 30 años (art. 60 ord. 7º)

Las garantías sobre esos derechos son insuspendibles. Hay además otros derechos, enunciados por tratados internacionales, que han de ser tomados en cuenta por el gobierno al momento de la suspensión, pues tampoco puede ser suspendidos, ya que está obligado a ello por ser norma de la República con carácter constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 50 de la misma Constitución.

F. Eficacia de la Medida de Suspensión de Garantía

En virtud de la suspensión de la garantía de reserva legal y del principio de la legalidad, los decretos emanados en Estado de Excepción tienen fuerza de ley, sustituyen a las mismas mientras dura tal estado. De igual forma, si el Ejecutivo suspende una garantía y no la regula, a través de nuevos decretos, entonces tal suspensión no ha tenido ningún efecto jurídico. Es un poder en potencia. El Ejecutivo podría entrar a regular el derecho cuya garantía ha sido objeto de suspensión, pero mientras no lo haga, sigue plenamente vigente la regulación ordinaria. Todo funcionario que se exceda, ya sea de la legislación ordinaria —si el Ejecutivo no ha regulado el derecho cuya garantía ha sido objeto de suspensión—, ya sea de la extraordinaria —en caso de existir una nueva regulación—, es responsable civil, administrativa y penalmente.

3. CONCLUSIONES

Nos preguntábamos por el motivo en virtud del cual se realizaba un tratamiento diferencial entre los derechos individuales y los económicos en suspensión de garantías. Este tratamiento no se funda en el instituto mismo del Estado de Excepción. Luego esta diferencia sólo puede partir de la minusvaloración que sobre la persona humana y sus derechos se tiene en nuestra sociedad. Lo que es claro en materia económica (a saber, que no es una suspensión de derechos, sino de garantías, y que por lo tanto el gobierno debe legislar) no lo es en materia de respeto a los derechos personales, donde por el contrario se actúa como si se hubiesen suspendido los derechos. Mucho más claro, si el objeto es gente de los barrios.

No se justifica pues las acciones de los organismos de seguridad. No existe relación alguna entre una emergencia bancaria y financiera con barrios y dirigentes populares. Mucho menos se puede pretender que es una medida adecuada, para lograr evitar el desabastecimiento, el incautar bienes en los barrios. Eso tiene un nombre, «arbitrariedad», y como tal es un delito penalizado por nuestras leyes como abuso de poder. Bien sabemos que es difícil castigarlo, pero el primer paso es tomar conciencia de ello.