

# LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

*Jesús María Casal H.\**

*Sumario:* INTRODUCCION. I. SIGNIFICACION Y ALCANCE DE LOS ESTADOS DE EXCEPCION; II. LOS ESTADOS DE EXCEPCION EN LA CARTA DEL 61 (PRINCIPALES DEFICIENCIAS DE LA REGULACION CONSTITUCIONAL). 1. *Falta de determinación y de gradualidad en su regulación.* 2. *La alusión a la "suspensión" de garantías y la previsión de medidas preventivas de alta policía.* 3. *Falta de garantías para una mínima seguridad jurídica.* III. LOS ESTADOS DE EXCEPCION EN LA CONSTITUCION DE 1999. 1. *Circunstancias justificatorias de los estados de excepción;* 2. *Categorización y graduación de los estados de excepción.* 3. *Limites de la declaratoria del estado de excepción y alcance del decreto respectivo.* 4. *Controles judiciales y parlamentarios sobre el estado de excepción.* IV. REFLEXIONES DE LEGE FERENDA. V. ANEXO: PROPUESTA SOBRE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN PRESENTADA ANTE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE.

## INTRODUCCION

Una de las materias en que la regulación constitucional del 61 adolecía de mayores deficiencias, y que requería de una completa reformulación era la de los estados de excepción, englobados en dicho texto bajo el Título "De la Emergencia".

Su precaria regulación, unida al uso desmesurado, en ocasiones arbitrario, de las facultades reconocidas a las autoridades durante los estados de excepción, y a interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales poco acertadas, condujo a situaciones vergonzosas de violación de derechos humanos, que han trascendido hasta los órganos interamericanos encargados de su protección. Así, en los acontecimientos vividos a raíz del 27 de febrero de 1989 confluyeron tanto las insuficiencias del marco normativo constitucional como la tendencia al abuso de poder de los funcionarios ejecutivos.

Esas deficiencias de la regulación constitucional han sido en buena medida corregidas por la Constitución de 1999, en los términos que seguidamente expondremos, luego de introducir algunas precisiones conceptuales.

## I. SIGNIFICACION Y ALCANCE DE LOS ESTADOS DE EXCEPCION

Los estados de excepción, en sentido estricto, son regímenes jurídicos especiales originados en circunstancias extraordinarias de variada índole-natural, ecológica, sanitaria, económica, política-, que ponen en serio peligro la estabilidad de las instituciones, o la vida de la nación o de sus habitantes, cuya finalidad es procurar el pronto restablecimiento de la normalidad. Los estados de excepción constituyen, pues, una respuesta jurídica a fenómenos naturales o a acontecimientos políticos, sociales o económicos extraordinarios.

---

\* Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello

*Jesús María Casal H.*

Lo dicho supone descartar cualquier pretensión de concebir las situaciones de emergencia como realidades que imponen su propia *ratio*, ajena completamente a la *ratio* propia del Derecho. Al respecto, conviene recordar que:

En verdad, las situaciones excepcionales no son ajenas al Derecho; lo que ocurre es que, cuando ellas se presentan, la legalidad ordinaria resulta inadecuada para asegurar la sana existencia de la organización política y para restablecer la normalidad, por lo que, en atención al bien común, tiene que ser reemplazada, en cuanto concierne a tales situaciones, por un derecho especial; el derecho de excepción: la *ratio iuris* comulga con la *ratio status*.

Asimismo, por causa de la resistencia natural de esos acontecimientos extraordinarios a una regulación general y exhaustiva, a menudo ha parecido que ellos llevan consigo una violación de las leyes vigentes. En realidad, ellos consisten en una situación de hecho extraña a la regulación contenida en el derecho ordinario, el cual fue elaborado con base en una normalidad que ha sido interrumpida. Las medidas excepcionales que adoptan las autoridades con ocasión de esos sucesos no son cabalmente contrarias a las leyes ordinarias (*contra legem*), sino más bien actos ajenos a sus presupuestos fácticos (*praeter legem*) que reclaman para sí una normatividad propia: un derecho de excepción.

El derecho de excepción es justamente esa legalidad extraordinaria que emerge para reivindicar la vigencia del derecho aun en situaciones de emergencia y que se sostiene sobre criterios de justicia que en su esencia inspiran también a la legalidad ordinaria. El derecho de excepción es además la manifestación de que la emergencia no comporta el tránsito de un Estado de justicia -que hoy llamamos Estado de Derecho- a un Estado de poder, sino la adecuación del derecho a una situación excepcional<sup>1</sup>.

Lo característico de los estados de excepción es que comportan, previa declaratoria formal, una ampliación temporal de las facultades del Poder Ejecutivo. Esta ampliación se refiere no sólo a la posibilidad de que el Ejecutivo dicte decretos-leyes sin contar con una habilitación legislativa, como a veces se cree, sino que permite incluso, cuando resulte imprescindible para restablecer la normalidad, una restricción extraordinaria de los derechos constitucionalmente consagrados, es decir, una limitación de su ámbito de goce y ejercicio más intensa de la que sería admisible en situaciones de normalidad. Así, durante un estado de excepción se puede imponer un toque de queda general; prohibir la realización de huelgas o manifestaciones pacíficas; prever detenciones policiales basadas en indicios racionales de delito, aunque no se haya producido la flagrancia exigida por el artículo 44 de la vigente Constitución; facultar a la policía para efectuar allanamientos, aunque la finalidad no sea impedir la comisión de un delito, como establece el artículo 47 de la Constitución; permitir la intervención policial de las comunicaciones privadas, en ciertos supuestos, a pesar de lo prescrito por el artículo 48 de la Carta Magna para las situaciones ordinarias.

El límite sustancial o material de las facultades extraordinarias que ostentan las autoridades durante los estados de excepción se encuentra, fundamentalmente, en los principios generales que los rigen: los de necesidad, proporcionalidad,

---

<sup>1</sup> CASAL H., JESÚS M., *Dictadura Constitucional y Libertades Públicas*, Caracas, EJV, 1993, p. 23.

temporalidad y gradualidad. En virtud de estos principios la declaratoria del estado de excepción, y cada una de las medidas especiales que se adopten con motivo de las circunstancias excepcionales, debe ser imprescindible para restablecer la normalidad, lo cual presupone la insuficiencia de los mecanismos legales ordinarios. Además, tales medidas han de ajustarse al principio de proporcionalidad, y tanto éstas como el estado de excepción mismo han de cesar tan pronto sean superadas las circunstancias que los justificaron. La gradualidad implica, en primer término, que han de preverse distintos estados de excepción, según la gravedad de los acontecimientos que deban ser conjuradas; supone, en segundo término, que los poderes extraordinarios han de ejercerse escalonadamente, reservando para las situaciones más extremas los medios más represivos y violentos.

A los señalados límites fundamentales hay que sumar el listado de derechos no susceptibles de suspensión o restricción a tenor de la Constitución y de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos.

Poco ayuda a la determinación del alcance sustancial de los estados de excepción la distinción, bastante extendida en nuestra doctrina y jurisprudencia, entre los derechos y las garantías constitucionales. Tal distinción surgió con el propósito de desentrañar el sentido y de precisar los efectos de la “suspensión o restricción de garantías” prevista en la Constitución del 61, como principal manifestación de los estados de excepción. Se decía que esta figura afectaba las garantías de los derechos, mas no los derechos en sí mismos.

Sin perjuicio de la plausible intención que motivó esa distinción, ésta comporta más riesgos que beneficios, amén de su impropiedad. Las garantías constitucionales, según un importante sector de la doctrina patria y según lo declarado por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia en que se hizo eco de la distinción<sup>2</sup>, son los mecanismos o instrumentos previstos en nuestro ordenamiento para la protección de los derechos o, en otras palabras, “para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales”<sup>3</sup>. Pues bien, ¿Qué son los derechos sin sus garantías? Mejor dicho ¿Es concebible un derecho sin garantías? Los equívocos a que podía conducir dicha tesis no quedaron acantonados en el campo doctrinal, llegaron hasta los estrados judiciales; la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en sucesivas sentencias, rechazó solicitudes de amparo constitucional relativas a la libertad económica aduciendo que las garantías de ese derecho se encontraban suspendidas y que entre esas garantías se encontraban las garantías judiciales<sup>4</sup>.

Tal como sostuvimos en otra ocasión<sup>5</sup>, la verdad es que ni los derechos ni sus garantías son susceptibles de suspensión, propiamente hablando. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido, refiriéndose a la

---

<sup>2</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, del 16 de marzo de 1993 (caso *Grüber Odremán y otros*)

<sup>3</sup> *Ibidem*

<sup>4</sup> Cfr. Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 5 y 20 de mayo y del 7 de junio de 1994 (casos *Farmacia Marinera y otros*, *Representaciones RL. Ofire C.A.*, y *Haciendas Guataparo C.A.*, respectivamente).

<sup>5</sup> CASAL H.; JESÚS M., “Efectos y límites sustanciales de la suspensión o restricción de garantías constitucionales”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (UCV)*, N° 96, 1995, pp. 17 y ss.

significación de la expresión “garantías” en el artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que:

“las garantías sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho. Como los Estados Partes tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona, también tienen la de proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías...El concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una triada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”

Para la Corte Interamericana, la figura prevista en dicho precepto:

“...no se trata de una suspensión de garantías en sentido absoluto, ni de la suspensión de los derechos, ya que siendo éstos consustanciales a la persona humana lo único que podría suspenderse sería su pleno y efectivo ejercicio”<sup>6</sup>.

En cualquier caso, lo importante, más allá de las disquisiciones terminológicas, es captar el exacto alcance de la antes llamada suspensión o restricción de garantías, que bajo ningún concepto puede suponer una desaparición temporal de un derecho constitucional ni tampoco un cercenamiento de sus garantías. No está de más reiterar que las garantías judiciales de los derechos permanecen incólumes durante los estados de excepción, ya que a través de ellas es posible examinar si las autoridades se han ceñido a las disposiciones constitucionales y a los principios rectores de los estados de excepción, con las consecuencias que en cada caso correspondan: el restablecimiento del derecho vulnerado, la indemnización de daños y perjuicios causados, o la condena de los responsables de un delito.

Para evitar interpretaciones erróneas de dicho instituto constitucional, propusimos ante la Asamblea Nacional Constituyente, junto con las organizaciones no gubernamentales agrupadas en el Foro por la Vida, la supresión de la referencia a la “suspensión de garantías”, lo cual fue acogido<sup>7</sup>, por lo que el vigente Texto Constitucional sólo habla de la “restricción” de garantías, reduciéndose, por tanto, las posibilidades de que vuelva a incurrirse en el error advertido. No obstante, no resulta ocioso recordar que las garantías de los derechos, en particular las garantías judiciales y las garantías relativas a la nulidad de los actos del poder público violatorios de derechos fundamentales, y a la responsabilidad del Estado y de los funcionarios autores de la violación, entre otras, no son susceptibles de restricción.

## II. LOS ESTADOS DE EXCEPCION EN LA CARTA DEL 61 (PRINCIPALES DEFICIENCIAS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL)

### 1. *Falta de determinación y de gradualidad en su regulación*

Los artículos 240 y siguientes de la Constitución de 1961 no precisaban los distintos supuestos en que podía ser declarado un estado de excepción, sino que se limitaban a aludir genéricamente a ciertas circunstancias extraordinarias que justificaban su proclamación.

<sup>6</sup> Cfr. la Opinión Consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987 (*El Habeas Corpus bajo Suspensión de Garantías*), parr. 18 y 25-26.

<sup>7</sup> El texto completo de la propuesta articulada puede verse al final de estos comentarios.

En consonancia con lo anterior, no se establecía una gradualidad en el uso de la figura de la suspensión o restricción de garantías, sino que se facultaba al Ejecutivo para acordarla, señalándose tan sólo que tres de ellas no podían ser objeto de suspensión o restricción. Esto se prestó para que decretos de suspensión de garantías originados en una emergencia económica afectaran incluso las garantías de la libertad personal.

*2. La alusión a la “suspensión” de garantías y la previsión de medidas preventivas de alta policía*

Por las razones que ya expusimos, la referencia constitucional a la posibilidad de “suspender” garantías generó múltiples problemas teóricos y prácticos.

En cuanto a las medidas de alta policía, contempladas en el artículo 244 del Texto derogado, atentaban gravemente contra los derechos humanos, sobre todo contra el derecho a la libertad personal, al permitir detenciones administrativas de hasta 90 días, y contra el principio de necesidad, pues podían ser adoptadas ante la inminente ocurrencia de simples “trastornos del orden público”.

*3. Falta de garantías para una mínima seguridad jurídica*

Nada disponía la Constitución sobre las consecuencias de la declaración de la suspensión o restricción de garantías, en especial sobre la necesidad de que existiera una normativa sustitutoria de la legalidad ordinaria, como base de las medidas de excepción. Ello dio lugar, particularmente cuando fueron suspendidas garantías individuales, a una gran inseguridad jurídica, por cuanto el Ejecutivo no dictaba decretos-leyes que establecieran el marco general de actuación de las autoridades y funcionarios, siendo imposible prever las medidas que éstos podían adoptar durante el estado de excepción.

### III. LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

La nueva Constitución incluye en el Capítulo II de su Título VIII, denominado “De la protección de la Constitución”, la normativa concerniente a los estados de excepción. La sistemática escogida luce adecuada, pues estos regímenes jurídicos extraordinarios van dirigidos a salvaguardar la vida organizada de la nación en que la Constitución descansa.

En cuanto a su contenido, la regulación constitucional posee varios avances, entre los que se encuentran la eliminación de las medidas de alta policía contempladas en el Texto del 61, el establecimiento de una gradualidad en la regulación de los estados de excepción, la ampliación del listado de derechos o garantías no susceptibles de restricción o suspensión, la supresión de la alusión a la “suspensión” de derechos o garantías, y la previsión de controles judiciales y parlamentarios sobre la declaratoria de los estados de excepción.

A continuación analizaremos someramente el régimen de los estados de excepción contemplado en los artículos 337 al 339 de la Carta Fundamental.

*Jesús María Casal H.*

### *1. Circunstancias justificatorias de los estados de excepción*

De acuerdo con el artículo 337, los estados de excepción pueden ser declarados cuando ocurran “circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos”. Pese a no ser muy feliz en la redacción, este precepto recoge el principio de necesidad, ya que hace referencia a la gravedad de las circunstancias motivadoras del estado de excepción, así como a la insuficiencia de la legalidad ordinaria para enfrentarlas.

Hay que advertir, no obstante, que la declaratoria correspondiente sólo podrá producirse cuando los hechos ocurridos encajen en alguno de los estados de excepción específicamente regulados en el artículo 338.

### *2. Categorización y graduación de los estados de excepción*

El artículo 338 distingue entre el estado de alarma, vinculado a catástrofes u otros acontecimientos similares; el estado de emergencia económica, relacionado con circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida de la nación; y el estado de conmoción interior o exterior, originado en un conflicto interno o externo.

A cada estado de excepción corresponde, según su gravedad, un plazo máximo de duración: 30 días en el estado de alarma, 60 días en el estado de emergencia económica, y 90 días en el estado de conmoción interior o exterior. En todos los casos se admite una prórroga de igual duración máxima.

### *3. Límites de la declaratoria del estado de excepción y alcance del decreto respectivo*

En virtud del estado de excepción, declarado por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, éste puede decretar la “restricción” de garantías constitucionales. Se dejan a salvo de tal potestad las garantías relativas a “los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o torturas, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles”.

Esta alusión a los derechos humanos “intangibles” podría generar confusión, ya que tal concepto no es empleado por otras normas de la Constitución ni por los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos. No obstante, sí ha sido utilizado por la doctrina para referirse a los derechos que, según tales tratados, no son susceptibles de suspensión<sup>8</sup>. Este es el sentido que ha de atribuirse a tal expresión, por lo que han de considerarse constitucionalizados los listados formulados por los artículos 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Conviene recordar que entre las garantías no susceptibles de suspensión o restricción se encuentra el amparo constitucional, conforme a la interpretación del artículo 27.2 de la Convención Americana sentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y a lo establecido en el artículo 27 de la Constitución de 1999.

---

<sup>8</sup> GARCÍA-SAYÁN, DIEGO, *Hábeas Corpus y Estados de Emergencia*, Perú, Comisión Andina de Juristas, 1988, p. 57 y ss.

Tampoco podría afectarse el derecho a ser juzgado por los jueces naturales, ya que forma parte de la regulación constitucional del derecho al debido proceso, el cual ha sido excluido por el artículo 337 de la posibilidad de restricción. De ahí que ni siquiera en estados de excepción se pueda instaurar válidamente tribunales de excepción o *ad hoc*, como tampoco extender la competencia de los tribunales militares al conocimiento de delitos presuntamente perpetrados violando derechos humanos (*vid.* art. 29 de la Constitución).

Por otro lado, la declaratoria del estado de excepción “no interrumpe el funcionamiento de los órganos del poder público”, lo cual es obvio, pues las otras ramas del poder público a nivel nacional y los Estados y Municipios conservan las atribuciones que les confiere el ordenamiento jurídico.

El decreto que declare el estado de excepción y la restricción de algunas garantías debe regular “el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe” (art. 339), lo cual significa que el propio decreto debe prever el marco normativo básico al cual ha de ceñirse el Ejecutivo para adoptar medidas extraordinarias respecto del derecho afectado. A nuestro juicio, esto no implica la necesidad de una regulación pormenorizada, pero sí la determinación del tipo de medidas que pretenden ser adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción, y de sus presupuestos fácticos. De esta manera se garantiza un mínimo de seguridad jurídica, a lo cual coadyuvará también la ley orgánica que debe ser dictada en esta materia, a tenor del artículo 338. La exigencia de incluir esa regulación básica en el decreto correspondiente y, por lo tanto, de anunciar *grossa* modo las medidas que se intenta adoptar, facilitará, además, el ejercicio de los controles judicial y parlamentario previstos en el artículo 339.

#### 4. Controles judiciales y parlamentarios sobre el estado de excepción

El artículo 339 de la Constitución hace intervenir a las tres ramas clásicas del poder público en la declaración de los estados de excepción, lo cual se explica por la trascendencia político-constitucional de esa decisión.

La decisión de declarar un estado de excepción y, por ende, de restringir algunas garantías (derechos) constitucionales, debería en principio corresponder al Poder Legislativo, en su condición de instancia deliberante representativa por excelencia de la soberanía popular; pero las exigencias de la realidad justifican que se atribuya al Ejecutivo la facultad de adelantar la declaratoria, siempre que sea sometida a la ulterior ratificación parlamentaria. De allí que el artículo 339 prevea que el decreto respectivo será presentado a la Asamblea Nacional, o a la Comisión Delegada, dentro de los 8 días siguientes a su promulgación, “para su consideración y aprobación”. La Asamblea Nacional, o la Comisión Delegada, podrían, en consecuencia, rechazar la declaratoria del estado de excepción, lo cual comportaría la inmediata cesación de su vigencia, así como la de las medidas tomadas con fundamento en el mismo.

Junto al control *político* parlamentaria figura el control *judicial* automático ejercido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a la cual ha de enviarse “inmediatamente” el decreto, “para que se pronuncie sobre su constitucionalidad”. La coexistencia del control parlamentario con este control judicial automático podría generar algunos problemas prácticos. Concretamente, el

*Jesús María Casal H.*

problema se presentaría si la Sala Constitucional decide que el decreto es constitucional y luego la Asamblea Nacional lo rechaza: ¿Conserva el parlamento su potestad de control después de que la Sala Constitucional ha establecido que sí existen razones suficientes para declarar el estado de excepción, con el alcance previsto en el decreto respectivo? Nos inclinamos por la respuesta afirmativa, dada la diferente naturaleza de los controles ejercidos por la Asamblea Nacional y por la Sala Constitucional y dado que el Ejecutivo, al declarar el estado de excepción, anticipa el ejercicio de una competencia que en principio habría de pertenecer al parlamento.

Aparte del control automático desarrollado por la Sala Constitucional, subsisten durante los estados de excepción los mecanismos procesales ordinarios tendentes a la tutela de los derechos fundamentales y a la preservación de la legalidad. Por eso, cualquier juez de la República, al conocer de las acciones o recursos pertinentes, puede valorar la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas con fundamento en el decreto correspondiente, aun (precisamente) cuando éstas hayan incidido en garantías o derechos afectados por la restricción.

En cuanto a la terminación del estado de excepción, la Constitución faculta al Presidente de la República -en Consejo de Ministros, aunque no se diga expresamente-, y a la Asamblea Nacional, o a la Comisión Delegada, para revocar el decreto respectivo, al cesar las causas que lo motivaron. Por su parte, la Sala Constitucional podría declarar la nulidad por inconstitucionalidad del decreto declaratorio del estado de excepción, al conocer de la acción correspondiente, si éste no es revocado después de haber cesado la emergencia. Es más, estimamos que cualquier juez de la República, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad, podría desaplicar en casos concretos dicho decreto aduciendo que han cesado las circunstancias extraordinarias que lo motivaron y, en consecuencia, otorgar protección judicial frente a medidas ejecutivas que extemporáneamente lo invoquen como fundamento.

#### IV. REFLEXIONES DE *LEGE FERENDA*

Uno de los aciertos de la Carta del 99 es haber remitido a una ley orgánica la regulación de los estados de excepción. De esta manera, se prevé expresamente la aprobación de una ley que complemente la normativa constitucional, precisando el alcance y el modo de ejercicio de las facultades de las autoridades y funcionarios durante tales situaciones. Para la elaboración de ese instrumento puede servir como punto de referencia la Ley española reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, dictada en desarrollo del artículo 116 de la Constitución.

El contenido de la ley orgánica sobre los estados de excepción podría ser el siguiente: recoger, en sus disposiciones fundamentales, los principios generales rectores de los estados de excepción; prever las principales medidas que pueden ser adoptadas al restringir determinadas garantías o derechos durante cada uno de los estados de excepción y fijar límites y controles especiales frente a las mismas; reiterar las reglas fundamentales del Derecho Internacional Humanitario en relación con los conflictos internos y externos; dejar expresamente a salvo las garantías judiciales de los derechos y la de la responsabilidad del Estado y de sus agentes por violaciones a los derechos humanos, entre otras.

V. ANEXO: PROPUESTA SOBRE LOS ESTADOS DE EXCEPCION PRESENTADA ANTE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

TITULO \_\_\_\_  
DE LOS ESTADOS DE EXCEPCION

Artículo....- Los estados de excepción son situaciones jurídicas extraordinarias cuya finalidad es proteger las instituciones democráticas y los intereses de la comunidad. Sólo podrán ser declarados cuando la legalidad ordinaria sea insuficiente para restablecer la normalidad, y nunca serán empleados para desconocer derechos o libertades públicas, ni como instrumento para desvirtuar los valores democráticos.

Artículo....- Cuando existan circunstancias que lo justifiquen, de acuerdo con esta Constitución, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá declarar el estado de alarma, o el estado de conmoción interior o exterior.

El Decreto que declare cualquiera de estos estados de excepción deberá ser sometido a la consideración de la Asamblea Nacional, o de la Comisión Delegada, dentro de los cinco días siguientes a su publicación. Si la Asamblea Nacional, o la Comisión Delegada, no se pronuncia dentro de los diez días siguientes al recibo del Decreto, se entenderá que lo ha ratificado.

Artículo....- El estado de alarma podrá ser declarado cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros hechos que afecten gravemente el orden social, ecológico o económico del país, y tendrá una duración no mayor de treinta días, prorrogables hasta por treinta días más, si así lo acuerdan las Cámaras reunidas en sesión conjunta, a solicitud del Presidente de la República.

Artículo .- El estado de conmoción interior podrá ser declarado cuando ocurran acontecimientos que atenten gravemente contra la estabilidad de las instituciones o la paz social, que no puedan ser afrontados mediante los instrumentos ordinarios de preservación de la seguridad pública, o cuando exista peligro inminente de que se produzcan. Tendrá una duración no mayor de treinta días, prorrogables hasta por sesenta días más, si así lo acuerdan las Cámaras reunidas en sesión conjunta, a solicitud del Presidente de la República.

Artículo....- El estado de conmoción exterior podrá ser declarado en caso de conflicto internacional, actual o inminente, que perturbe la paz de la República, por un plazo no mayor de sesenta días, prorrogable por el lapso que establezcan las Cámaras reunidas en sesión conjunta, a solicitud del Presidente de la República.

Artículo....- El Decreto que declare un estado de excepción expresará los motivos en que se funda, las garantías que se restringen y su ámbito territorial de aplicación.

Sólo son susceptibles de restricción las siguientes garantías: la libertad personal, la inviolabilidad del hogar doméstico, la inviolabilidad de la correspondencia, la libertad de tránsito, la libertad de ejercicio del culto, la libertad de expresión e información, la libertad de reunión y manifestación, el derecho a la huelga y la libertad económica. Su restricción sólo será válida cuando resulte imprescindible para el restablecimiento de la normalidad.

Artículo .- Todo juez de la República es competente para apreciar la necesidad de la restricción de garantías y la proporcionalidad de las medidas adoptadas con base en la misma, cuando conozca de los recursos previstos en esta Constitución y en las leyes.

Artículo....- Nunca podrán restringirse las garantías judiciales necesarias para la tutela de los derechos fundamentales. La declaración de los estados de excepción no exime de responsabilidad penal o civil a los funcionarios que ordenen o ejecuten violaciones de los derechos humanos.

*Jesús María Casal H.*

Artículo .- En virtud de la restricción de garantías, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, dictará Decretos con rango y fuerza de ley que sustituyan la legalidad ordinaria mientras dure el estado de excepción, en lo que concierne a la garantía restringida.

Artículo....- El Decreto que declare un estado de excepción será revocado por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, o por la Asamblea Nacional, o la Comisión Delegada, al cesar las causas que lo motivaron. La revocatoria de ese Decreto acarreará la de las medidas dictadas con fundamento en el mismo.

Artículo .- La declaración de los estados de excepción no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Público.

La República está obligada a cumplir los deberes que, en materia de estados de excepción, le impone el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Artículo....- Una ley orgánica regulará los efectos de la declaración de cada uno de los estados de excepción, y determinará el alcance de la restricción de las garantías antes señaladas.