

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



DIMENSIONES CONSTITUCIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA: (II) ESTADOS DE EXCEPCIÓN

DR. ENRIQUE P. HABA
Catedrático de la Facultad de Derecho (U.C.R.)
Investigador honorario de la Alexander
von Humboldt-Stiftung

SUMARIO

	Pág.
(i) Brasil	83
— Causales	83
— Límites.	83
— Competencia y controles.	84
— Órganos inafectables	84
— Responsabilidad.	85
— Duración.	85
(ii) Colombia.	85
— Causales	85
— Límites.	86
— Competencia y controles.	86
— Órganos inafectables	87
— Responsabilidad.	87
— Duración.	87
— Otro tipo.	87
(iii) Costa Rica	87
— Causales	87
— Límites.	88
— Competencia y controles.	88
— Órganos inafectables	88
— Responsabilidad.	88
— Duración.	88
(iv) Cuba	88
— Generalidades	88
— Discusión.	89
(v) Chile	90
— Generalidades	90
— I. Situación de normalidad (desde 1989)	90
— Causales	90
— Límites.	91
— Estado de asamblea.	91
— Estado de sitio.	91
— Estado de emergencia.	91
— Competencia y controles.	91
— Órganos inafectables	91
— Responsabilidad.	92
— Duración.	92
— II. Situación previa (hasta 1989)	92
(vi) Honduras.	93
— Causales	93
— Límites.	93
— Competencia y controles.	93
— Órganos inafectables	93

— Responsabilidad	93
— Duración	93
(vii) México	93
— Causales	94
— Límites	94
— Competencia y controles	94
— Órganos inafectables	94
— Responsabilidad	94
— Duración	94
(viii) Perú	95
— Causales	95
— Límites	95
— Competencia y controles	95
— Órganos inafectables	95
— Responsabilidad	95
— Duración	95
(ix) Uruguay	96
I. Generalidades	96
II. Medidas prontas de seguridad	96
— Causales	96
— Límites	96
— Competencia y controles	97
— Órganos inafectables	97
— Responsabilidad	97
— Duración	97
III. Situación desde el golpe de Estado de 1973	97
(x) Venezuela	97
— Causales	97
— Límites	98
— Competencia y controles	98
— Órganos inafectables	98
— Responsabilidad	98
— Duración	98
— Otro tipo	98
Anexo: Índice analítico del capítulo VII.	99

Nota. El primer artículo de esta serie fue publicado en el número anterior de la *Revista Judicial*: Año IX, No. 35, diciembre 1985, p. 55 (cf. allí la *Nota* inicial: p. 54). Reiteramos que debe tenerse en cuenta: a) que este apartado fue escrito, en lo fundamental, durante el segundo semestre de 1983; b) que sus bases teóricas no están aquí, sino desarrolladas a lo largo del capítulo respectivo (cf. acá el Anexo) y en otros lugares de la obra completa; c) que por tratarse de una transcripción literal, hay también remisiones a sitios de aquella que no se hallan en el artículo; d) por el mismo motivo, las notas comienzan con la número 41. Lo que se recoge en notas bajo el título de *Comentario*, y también la *Discusión* incluida en la parte referente a Cuba, se ha extraído de intervenciones orales que tuvieron lugar en la Segunda Reunión Regional de Expertos (San José de Costa Rica, 22-26 de agosto de 1983) del Proyecto de Investigación al cual corresponde este trabajo, efectuadas por: Wálter ANTILLÓN MONTEALEGRE (ex Catedrático de la Universidad de Costa Rica), Allan R. BREWER-CARÍAS (Universidad Central de Venezuela), Domingo GARCÍA BELAÜNDE (Universidad Católica de Lima), Alejandro GONZÁLEZ (Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago de Chile), Daniel O'DONNELL (Comisión Internacional de Juristas), Jaime VIDAL PERDOMO (Universidad Externado de Colombia). Confrontar también las *Advertencias complementarias* incluidas asimismo en la p. 54 del indicado número de la *Revista Judicial*.

Al proceder al examen de cada Constitución, tratamos de distinguir los seis puntos siguientes (cf. *supra*, § 68.1):

- (a) qué conceptos *indeterminados* se utilizan como causales de legitimación para establecer el respectivo estado de excepción;
- (b) qué derechos humanos *no* pueden allí ser suspendidos;
- (c) *quién* o quiénes tienen la competencia para declararlo y a qué *controles* están sometidos (por ejemplo, si se requiere ratificación por el parlamento y mediante qué quórum);
- (d) qué órganos estatales *no* pueden ser afectados en su funcionamiento;
- (e) qué *responsabilidades* especiales puede acarrearle a los funcionarios el uso abusivo de las medidas decretadas, y quién está llamado a juzgar eso;
- (f) qué *duración* puede tener dicho estado.

(i) BRASIL

La Constitución indica, entre las competencias de la Unión, la de "decretar o estado de sitio" (art. 8.3). Mas luego ella prevé, en un capítulo especial consagrado a eso (Título II, Cap. V), la posibilidad de que el Poder Ejecutivo nacional acuda a tres tipos de regímenes de excepción: las *Medidas de Emergência*, el *Estado de Sítio*, el *Estado de Emergência*. Todos ellos autorizan, como se verá,

una serie de medidas restrictivas de las libertades, particularmente en los estados de sitio y de emergencia. Pasamos a examinar, comparativamente, lo que el texto constitucional establece con respecto a cada una de esas situaciones.

(a) **Causales.** El estado de sitio procede en "caso de guerra, ou a fim de preservar a integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos Poderes e de suas instituições, quando gravemente ameaçados ou atingidos por fatores de *subversão*" (art. 156 *in limine*). El estado de emergencia cabe "quando forem exigidas providências imediatas, em caso de guerra, bem como para impedir ou repelir as atividades *subversivas* a que se refere o artigo 156" (art. 158 *in limine*). En cuanto a las medidas de emergencia, se adoptan ante situaciones que, no siendo tan graves como para justificar que se decrete el estado de sitio o el de emergencia, de todos modos requieren que aquellas sean tomadas "para preservar ou, prontamente, restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas ou atingidas por calamidades ou graves perturbações" (art. 155 *in limine*). Está de más subrayar hasta qué punto son indeterminados los conceptos en torno a los cuales giran todas estas figuras.

(b) **Límites.** La Constitución exige que los decretos contengan una serie de especificaciones, para identificar los alcances de las medidas que es legítimo adoptar en virtud de aquellos. Así, en el decreto de estado de sitio habrá que indicar, entre otras cosas, "as *peçoas* incumbidas de sua execução" (art. 156.1); y en todos los tipos de decreto se debe señalar *cuáles* serán las "medidas coercitivas" aplicables. Ahora bien, en principio se esta-

blece de modo *taxativo* cuáles pueden ser tales "medidas", o sea, qué derechos humanos cabe afectar: "a) obrigação de residência em localidade determinada; b) detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns; c) busca e apreensão em domicílio; d) suspensão da liberdade de reunião e de associação; e) intervenção em entidades representativas de classes ou categorías profissionais; f) censura de correspondência da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas; e g) uso ou ocupação temporária de bens das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos, bem como a suspensão do exercício do cargo, função ou emprego nas mesmas entidades" (art. 156.2); este numeral, que se refiere al estado de sitio, es igualmente aplicable al estado de emergencia (art. 158, acápite) y a las medidas de emergencia (art. 155, acápite *in fine*).

Sin embargo, en el caso del estado de sitio hay aún otras posibilidades de restricción (art. 156.6). Por lo pronto, cabe la "suspensão" de *cualquier* "direito individual o político" si se incurre en su "abuso" (remisión efectuada al art. 154—*vid. supra*, cap. III, Ap., i—). Además, se otorga al Congreso la facultad de que, durante la vigencia de dicho estado, "mediante lei, poderá determinar a suspensão de *outras* garantías constitucionais"; y como no se dice *cuáles* podrían ser esas "otras", *ningún* derecho queda librado de la eventualidad de sufrir tal "suspensión".

(c) Competencia y controles. Es competente para decretar todos esos estados, el Presidente de la República (art. 81. XVI). En el caso de las medidas de emergencia, lo hace sin consultar a nadie (art. 155 *in limine*). Para el estado de sitio, deberá "oír" previamente al Conselho de Segurança Nacional (art. 156 *in limine*), órgano que está integrado por el propio Presidente, el Vicepresidente y los Ministros de Estado (art. 88). Y en cuanto al estado de emergencia, "oír" antes al Conselho Constitucional (art. 158); ese Consejo lo integran, además del Presidente, el Vicepresidente, el Presidente de cada una de las dos Cámaras legislativas de la Unión, el Ministro de Justicia y un Ministro que represente a las Fuerzas Armadas (art. 159). Por ese lado, como se ve, el Ejecutivo no está sometido a prácticamente ninguna clase de contralores.

Respecto a los tres tipos, el Presidente deberá dar cuenta del decreto y de su justificación al

Congreso (arts.: 155, incs. 1 y 2; 156, incs. 4 y 5; 158, incs. 3 y 4). Mas solo para el del estado de sitio se dice que "será *submetido*" a lo que disponga el Congreso, de modo que este podrá "aprovar ou suspender. . . o estado de sítio" (art. 44. IV). Acerca de las otras dos situaciones, no se dice que el Congreso tenga facultades para dejar sin efecto o reformar lo dispuesto en los respectivos decretos; de manera que, al parecer, aquel se limitará a darse por enterado, sin tener ninguna potestad efectiva de control sobre lo que resuelve el Presidente. Tampoco aparece indicado ningún otro órgano estatal que pueda ejercer unos controles en la materia. Es cierto que el texto constitucional señala una eventual intervención del Poder Judicial, por lo menos en el caso del estado de sitio: "a inobservância de cualquier das prescrições, relativas au estado de sítio, tornará ilegal a coação e permitirá au paciente recorrer au Poder Judiciário" (art. 157.2). Sin embargo, esa "ilegalidad" no se refiere a la razonabilidad misma de las medidas adoptadas por el Ejecutivo, sino únicamente a que estas se tomen de acuerdo con los requisitos que establece la Constitución. Ahora, como esos requisitos son de naturaleza tal que le otorgan un anchísimo margen de discrecionalidad al Ejecutivo, lo más probable es que este no tenga mayores dificultades en afectar los derechos humanos aun si él se mantiene dentro del campo de las facultades (tan amplias) que le otorga dicho marco jurídico.

(d) Órganos inafectables. El capítulo menciona dos posibilidades de que, durante los estados en cuestión, sean afectados otros órganos estatales o paraestatales. Por un lado, se permite la intervención en "empresas públicas" y otros entes semejantes (art. 156.2:g—cf. su transcripción completa *supra*, b—). Por otro lado, lo que es más grave, a texto expreso se hace constar que las "inmunidades dos deputados federais e senadores poderão ser suspensas durante o estado de sítio, por deliberação da Casa a que pertencerem" (art. 156.7). Es llamativo que dicha suspensión no vaya subordinada, en el texto, a ninguna hipótesis *concreta* y excepcionalmente grave. De todos modos, lo cierto es que, al fin de cuentas, no es al Presidente que ella le permite, sino solo a las Cámaras mismas, el decidir acerca de un eventual retiro (temporal) de las inmunidades de sus miembros.

Tampoco cuando el cargo de legislador se pierde a consecuencia de "perder o tiver suspenso os direitos políticos" (art. 35.IV), y aunque esa

pérdida o suspensión no depende de una autorización de la propia Cámara sino que es automática (arts. 35.4 y 154.2), ello no lo determina el Presidente sino el Supremo Tribunal Federal (art. 154.1). También en el caso de que la pérdida del mandato parlamentario sea porque el diputado o senador tiene un "procedimiento... declarado incompatible con o *decoro* parlamentar ou *atentatório* das instituições vigentes", esa pérdida tiene que ser declarada por la Cámara respectiva (art. 35, núms. II y 1).

Una hipótesis particularmente peligrosa —aunque tampoco esta se refiere en particular a los estados de excepción— es la establecida en cuanto a que los diputados y senadores pueden perder su inviolabilidad por "crime contra a segurança nacional" (art. 32 *in limine*), delito cuyas características se determinan según los "límites definidos *em lei*" (art. 86). Es cierto que para efectuar el procesamiento correspondiente se requiere "licença" previa de la Cámara respectiva (art. 32, núms. 1 y 5); pero el hecho de que la tipificación del "crime" en cuestión dependa simplemente de la ley, hace que dicha autorización pueda no resultar tan difícil de obtener, en cuanto el Presidente cuente en el parlamento con una mayoría (¡simple!) decidida a plegarse a sus interpretaciones extensivas del término "subversión" o aplicar fácilmente fórmulas análogas; y si esto se combina con la causal inmotivada que prevé el precepto citado antes (art. 156.7), los riesgos para la independencia y seguridad de los legisladores no pueden ser sino mayores aún.

(e) Responsabilidad. En cuanto a responsabilidades especiales para quienes deciden o aplican las medidas que se tomen en el marco de los estados en cuestión, el texto constitucional no prevé nada en particular, salvo la antes mencionada (*supra*, c) posibilidad de "recorrer ao Poder Judiciário" por parte de quien sufra una "coação" que sea "ilegal" (art. 157.2). Sin embargo, como ya lo adelantáramos, lo más probable es que la mayoría

de las "coacciones" sean antes bien "legales"; y además, aunque no lo fueren, no se le otorga al Poder Judicial ningún medio específico que sea muy rápido y expeditivo para intervenir al respecto, ni mucho menos se prevén unas sanciones pecuniarias (y fuertes) para los responsables.

(f) Duración. Con respecto a las medidas de emergencia se prevé un plazo máximo de sesenta días, el cual puede ser prorrogado una sola vez por igual período (art. 155, acápito *in fine*). El estado de sitio, "salvo em caso de guerra", se decreta por un plazo máximo de ciento ochenta días, pero puede ser prorrogado —no se dice por qué plazo ni cuántas veces— "se persistirem as razões que o determinaram" (art. 156.3). Y en cuanto al estado de emergencia, el plazo máximo es de noventa días, pero "podendo ser prorrogado uma vez e por igual período, se persistirem as razões que lhe justificaram a declaração" (art. 158.2). Quiere decir que, salvo en cuanto al estado de sitio, la Constitución fija unos estrictos límites temporales. Sin embargo, no aclara qué tiempo habría que dejar pasar, una vez agotados los términos máximos, para poder implantar de nuevo unas medidas o un estado de emergencia; y como la imposición de estos dos tipos no está subordinada a control alguno —ni siquiera a una ulterior decisión del Congreso—, resulta que, en la práctica, no será otro que el propio Presidente quien decidirá cuándo es tiempo (corto o largo) para acudir de nuevo a ellos.

(ii) COLOMBIA

La Constitución de este país prevé dos figuras distintas: el *estado de sitio* (art. 121) y el *estado de emergencia* (art. 122). Ambos se encuentran allí reglamentados con bastante detalle; los examinaremos comparativamente.⁴¹

(a) Causales. Para el estado de sitio, las causales son: "guerra exterior" o "conmoción interior", en

41. **Observación.** En opinión de VIDAL, no sería pertinente incluir lo relativo al *estado de emergencia*, ya que, en realidad, este instituto no se refiere básicamente a cuestiones de libertades públicas, sino que se trata de un asunto de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, con referencia a medidas económicas de especial urgencia; dentro del marco de dicho instituto, lo que se ha hecho es adoptar unas disposiciones tributarias para hacer frente a la crisis fiscal, etc. Tal limitación, sin embargo, no está especificada en la letra misma de la disposición respectiva, que establece unas causales [*infra*, (a)] de alcance semántico mucho más dilatado. Por lo demás, incluso si solo se contemplara allí lo relativo al "orden económico", también esto podría llegar a servir para legitimar la violación de libertades públicas, eventualmente, aduciendo que se procede con la finalidad de preservar o restaurar ese "orden" (cf., p. ej., el art. 4. c. 1 de Nicaragua transcrito *supra*, § 23.III *in fine*). En consecuencia, y como ahora nos ocupamos de las *virtualidades* semánticas de los textos en cuestión, cabe pensar que, por la manera en que la Constitución colombiana formula dicho "estado de emergencia", puede no resultar tan inoportuno tomarlo en cuenta aquí.

forma que resulte "turbado el orden público" (inc. 1). El estado de emergencia, por su parte, tiene como presupuesto que "sobrevengan hechos distintos" de los señalados para la figura anterior, pero que, de todas maneras, ellos sean tales "que perturben o amenacen perturbar en forma grave el orden económico o social del país o que constituyan grave calamidad pública". Como se ve, las causales son lo bastante amplias como para admitir buenos márgenes de indeterminación⁴² al interpretarlos (excepto, tal vez, en cuanto a la "guerra exterior").

(b) Límites. Para el estado de sitio, las facultades de intervención otorgadas al Gobierno son amplísimas y no se hace reserva expresa de intangibilidad para ningún derecho humano; las restricciones podrían ir, pues, incluso más allá de lo admitido por la Convención Americana. Sin embargo, el texto no es muy definido al respecto; dice que "el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público" (inc. 1), sin perjuicio de que está autorizado asimismo a decretar "la suspensión de las [leyes] que sean incompatibles con el estado de sitio" (inc. 3). Por un lado, pues, parecería que el Gobierno no puede decretar sino aquellas suspensiones que otros artículos constitucionales autorizan expresamente (ya sea porque se remiten a la legislación, o porque el derecho respectivo rige sólo para "tiempo de paz", o porque se admita la limitación por razones de "orden público"); pero estas suspensiones no parecen ser, en líneas generales, de aquellas que afecten más gravemente a los derechos humanos. Por el otro lado, en cambio, se le autoriza a que suspenda prácticamente cualquier ley.⁴³

Respecto al estado de emergencia, tampoco se establece límite alguno, prácticamente, para la afectación de derechos humanos. El texto dice solo que los decretos respectivos estarán "destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos", y que no podrán sino "referirse a materias que tengan relación directa específica con la situación" encarada (inc. 2). Vale decir, se sienta el principio de la proporcionalidad, el cual por su propia naturaleza es muy indeterminado; mas esto sin excluir, al menos en forma expresa, que se adopte *cualquier* medida —violatoria o no de derechos humanos— que pueda ser técnicamente eficaz para conjurar la situación. La única reserva que se hace en ese sentido es que cuando se trata de un "estado de emergencia económica el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores" (inc. 7).

En cuanto a limitaciones en las medidas, tratándose de las del tipo que el Gobierno esté autorizado a adoptar, al parecer serían solo aquellas que surgen, implícitamente, de la exigencia de proporcionalidad antes señalada. En todo caso, se podría sostener también la intangibilidad de ciertos derechos que —si se adopta una interpretación jushumanista del incierto texto constitucional— se consideren por principio fuera del alcance de lo afectable en cualquiera de los referidos estados.

(c) Competencia y controles. El estado de sitio lo declara el Presidente con los Ministros, y simplemente lo comunica al Congreso.⁴⁴ Pero la Corte Suprema de Justicia controla automáticamente los decretos legislativos que emite el gobierno amparado en ese estado (art. 121, Parágrafo, inc. 1); contra ellos cabe también la impugnación de inconstitucionalidad (art. 214.4). El estado de

42. Comentario. Desde otro punto de vista podría entenderse, en cambio, que no se trata tanto de una amplitud ilimitada en lo que se concede a los gobernantes, sino de la remisión a un concepto —el de "orden público"— que no les autoriza tanta libertad. Se dice, así, que hay casos donde la utilización de este concepto "puede ser más bien beneficiosa, en cuanto señala restricciones al ejercicio de poderes excepcionales. Tal es la interpretación adecuada, en el Derecho colombiano, de las facultades de excepción del artículo 121 de la Constitución, que permite al Gobierno, en determinadas circunstancias, limitar ciertas normas, suspenderlas, o hacerlo con ciertos derechos que están en la Constitución, bajo el rótulo de estar reñidos con el 'orden público'. Lo cual quiere decir que los otros, los que no estén colocados bajo esta etiqueta, no pueden ser afectados por las facultades de excepción. Así, la noción de orden público se tornaría en un factor más bien limitante de esos poderes de excepción" (VIDAL).

43. Comentario. Acota VIDAL, que no se puede suspender *cualquier* ley, sino solo aquellas que sean contrarias a las facultades constitucionales otorgadas para esos casos al Gobierno. Así es, en efecto, pues el art. 121.3 dice que se pueden suspender solo leyes que sean "incompatibles" con el estado en cuestión. Sin embargo, teniendo en cuenta la gran amplitud que pueden tener aquellas facultades, acaso podría responderse a VIDAL que, dentro de ese ámbito lógico, es concebible que *cualquier* ley se transforme en "incompatible", con solo que el Ejecutivo se decrete unas facultades como para que ella lo sea.

44. Esa comunicación puede ser inmediata o tratarse de un informe posterior, según que el Congreso esté o no reunido (incs. 4 y 5).

emergencia, igualmente, lo declara el Presidente con los Ministros. Pero en este caso, el Congreso puede "derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos" dictados por el Ejecutivo; y la Corte Suprema de Justicia tiene al respecto las mismas facultades que para el caso de los estados de sitio.

(d) Órganos inafectables. Acerca del estado de sitio, la Constitución señala expresamente que "en ningún caso impide el funcionamiento normal del Congreso" (inc. 4). Respecto al estado de emergencia no hay una cláusula análoga, pero cabe entender que el Congreso seguirá funcionando, ya que incluso se señala que él "se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado", para examinar los decretos del Ejecutivo (inc. 4). En cuanto a otros órganos, no hay previsiones expresas, excepto las señaladas para la Corte Suprema de Justicia (*supra*, c).⁴⁵

(e) Responsabilidad. Como responsabilidades específicas en relación con estos estados, la Constitución señala expresamente, para el estado de sitio: "Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo" (inc. 8). Hay un texto análogo en relación con el estado de emergencia, pero con la particularidad de que no dice que la responsabilidad por "abuso" se extiende también a "los demás funcionarios" (inc. 5). De cualquier manera, para ninguno de los dos estados se indican unas vías particulares con vistas a hacer efectivas dichas responsabilidades, ni tampoco sanciones específicas. Por tanto, cabe pensar que, también para estas situaciones, corresponden simplemente las formas de responsabilidad comunes a que están sometidos los funcionarios públicos, según el cargo (*supra*, cap. VI, Ap., iii). Solo se indica una sanción específica (destitución), para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que fueren responsables de que no se tome resolución dentro del término especialmente breve previsto para unas actuaciones cuyas relativas a estos casos (ambos arts. *in fine*).

(f) Duración. Para el estado de sitio, el texto constitucional no indica un plazo determinado; aquel se mantendrá en vigor mientras dure su necesidad (inc. 7). Para el estado de emergencia, en cambio, se establece que puede extenderse "hasta por un lapso de treinta días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras" (inc. 3).

Otro tipo. Cabe acotar que la Constitución colombiana contiene una disposición según la cual, "aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del Gobierno y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública" (art. 28.2). Esa detención puede ser hasta por diez días, plazo luego del cual deben ser puestas en libertad o colocadas "a disposición de los jueces competentes... para que decidan conforme a la ley" (art. 38.3). Por supuesto, ello es aplicable durante cualquiera de los dos estados que hemos examinado. Pero como tal disposición puede ser aplicada también sin que esté en vigor ninguno de ellos, podría decirse que eso configura, en la práctica, la posibilidad de hacer entrar en juego un tercer tipo de estado excepcional; y este se deja en manos del Ejecutivo, a su arbitrio, sin ningún tipo de controles, con la sola limitación de que no autoriza a ultrapasar el tiempo de detención fijado como máximo.

(iii) COSTA RICA

Su Constitución establece la posibilidad de recurrir a un estado de *suspensión de derechos y garantías*, de acuerdo con lo señalado en los arts. 121.7 y 140.4. Aunque las causales previstas son muy vagas, las garantías institucionales son fuertes, sobre todo porque el Poder Ejecutivo aparece sometido a lo que la Asamblea Legislativa decida por unos quórum altos. Además, se indican taxativamente qué derechos pueden ser suspendidos y se limita la acción posible sobre las personas.

(a) Causales. La causal de legitimación para proceder a decretar ese estado, en principio es una sola. El texto la indica por medio de un úni-

45. Comentario. Según acota VIDAL, la afectación de órganos constitucionales no cabe sino en la medida en que ello resulte de las atribuciones que el Ejecutivo tiene en dichos estados.

co concepto indeterminado, extremadamente amplio: "en caso de evidente necesidad pública". Sin embargo, ese texto recoge también otros dos conceptos indeterminados, pues señala que las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo son "para salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado".

(b) Límites. Queda mencionado en forma expresa cuáles son "los derechos y garantías individuales" que pueden ser objeto de la suspensión, la cual puede abarcar a todos o solo a algunos de ellos: libertad de traslado de los ciudadanos dentro del territorio de la República (art. 22); inviolabilidad del domicilio, salvo mediante orden escrita de juez competente (art. 23); inviolabilidad de los documentos privados y de las comunicaciones escritas u orales (art. 23); derecho de reunión (art. 26); libertad de expresión del pensamiento (arts. 28 y 29); libre acceso a la información administrativa (art. 30); libertad personal (art. 37). A texto expreso se dice que no puede ser afectado ningún otro derecho: por ejemplo, no se suspenden los recursos de Hábeas Corpus y Amparo (art. 48), el derecho de asociación (art. 25), etc. Y en cuanto a las medidas que se pueden adoptar, además de una suspensión de aquellos derechos, se señala que "respecto a las personas, el Poder Ejecutivo sólo podrá ordenar su detención en establecimientos no destinados a reos comunes o decretar su confinamiento en lugares habitados".

(c) Competencia y controles. Ese estado lo decreta la Asamblea Legislativa, "por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros", y sin que para ello sea indispensable una iniciativa del Poder Ejecutivo. No obstante, este puede decretar por sí mismo la suspensión si la Asamblea está en receso; pero en tal caso, ella queda automáticamente convocada a sesiones, de modo tal que se reunirá en plazos perentorios, para confirmar por ciertos quórum especiales la suspensión (si esos quórum no se alcanzan, el decreto del Ejecutivo queda sin efecto). Por lo demás, el Poder Ejecutivo, en todos aquellos casos en que la suspensión está en vigor, debe "dar cuenta a la Asamblea en su próxima reunión

de las medidas tomadas". Como se ve, aquel se halla muy estrechamente controlado por (y sometido a) la Asamblea, en todo lo relativo a la puesta en ejecución de las suspensiones; no se indican, en cambio, controles judiciales específicos, ni para el Ejecutivo ni para la Asamblea.

(d) Órganos inafectables. Al parecer, las medidas no podrían afectar el funcionamiento del Poder Judicial, ya que tal restricción no se encuentra prevista entre las taxativamente enumeradas. Es más, ni siquiera es objeto de suspensión al recurso de Hábeas Corpus (art. 48) ni otras garantías judiciales.

(e) Responsabilidad. No hay previsiones especiales en materia de responsabilidad de quienes ordenen o ejecuten las medidas adoptadas. Por tanto, se mantiene el régimen constitucional general en la materia (*supra*, cap. VI: Ap., ii), sin prever agravantes particulares, pero tampoco exenciones de responsabilidad.

(f) Duración. El plazo de suspensión es "hasta por treinta días". El texto constitucional no aclara si pueden o no ser renovables. Pero cabe pensar que, a falta de prohibición expresa al respecto, la Asamblea no estaría impedida de hacerlo, si para ello cuenta con el quórum indicado.

(iv) CUBA

Generalidades.

La Constitución no prevé ningún "estado" del tipo de aquellos que estamos examinando. Por lo demás, sería superfluo, teniendo en cuenta los ilimitados poderes que ella le otorga, como situación normal, al Estado.⁴⁶ Desde el punto de vista de las libertades que se ejercitan en los Estados de democracia pluralista, habría que decir que la organización constitucional cubana consagra un estado *permanente* de "excepción". A texto expreso se señala que no existen "libertades" algunas que puedan ejercerse "contra la decisión del pueblo cubano de construir el socialismo y el comunismo" (art. 61); de manera que será dicho objetivo, tal cual lo interprete la dirigencia del Partido Comu-

46. Sin embargo, tampoco es imposible que en un régimen leninista se prevean a texto expreso estados de ese tipo. Tal el caso, por ejemplo, de Polonia y de Nicaragua; en este último país, desde 1979 se ha oficializado una *situación jurídica* semejante, por medio de la *Ley de Emergencia Nacional* (del 22.7.79).

nista (art. 5: cf. *supra*, cap. III, Ap., iv), lo decisivo para determinar qué derechos puede el Estado tolerar y en qué grado. En síntesis: cualquier restricción a los derechos humanos es admisible, en todo instante (no solo por "excepción"!), en la medida en que el Gobierno —guiado por el Partido Comunista— lo juzgue conveniente para los objetivos de la Revolución.

Discusión

ANTILLÓN:

El Redactor dice [cf. también *supra*, n. 13] que la Constitución de Cuba no prevé ningún estado de excepción, pero que allí se vive en estado de excepción porque, en definitiva, ella somete el ejercicio de toda libertad a que se ejerza para la construcción de la sociedad socialista. Pero no cita, por ejemplo, el artículo 70 y el 88.f, donde hay referencias a estados de excepción, de emergencia; emergencia que no es directa, ni se trata de una regulación orgánica de un estado de excepción, mas esas disposiciones contienen referencias a ello. El art. 70 dice: "La Asamblea Nacional del Poder Popular es elegida por un término de cinco años. Este término sólo podrá extenderse por acuerdo de la propia Asamblea en caso de guerra o a virtud de otras circunstancias excepcionales que impidan la celebración normal de elecciones y mientras subsistan tales circunstancias". En cuanto al art. 88, se refiere al Consejo de Estado; dice que este puede declarar la guerra o firmar la paz cuando, por un estado de excepción, no es posible convocar a la Asamblea Nacional, que es a quien le corresponden esas funciones. [Art. 88: "Son atribuciones del Consejo de Estado: . . . f) decretar la movilización general cuando la defensa del país lo exija y asumir las facultades de declarar la guerra en caso de agresión o concertar la paz, que la Constitución asigna a la Asamblea Nacional del Poder Popular, cuando ésta se halle en receso y no pueda ser convocada con la seguridad y urgencia necesarias".] A mí me parece que es una buena forma esto de que la Asamblea, o sea, la expresión máxima del Poder popular, prorrogue su mandato en caso de que no pueda haber elecciones por una razón absolutamente extraordinaria. Me parece preferible eso, y no concentrar el poder, en ese caso, en órganos unipersonales, en órganos más reducidos o menos representativos.

Pienso que lo del "estado permanente de excepción" en Cuba, es otra opinión excesiva. Las libertades, en todos los regímenes, son limitadas. A veces la limitación es eufemística, y se dice: con las limitaciones que establezca la ley, o que se ejerce en la forma que indica la ley; de tal manera que se hace remisión a algún otro texto, esto es lo corriente. Porque no creo que haya ningún ordenamiento que admita el ejercicio ili-

mitado y, digamos así, atropellando los intereses de los demás, de las libertades individuales. Entonces, ¿en qué consiste lo que el Redactor llama "estado de excepción permanente"? Consiste, creo yo, en el hecho de que, según se dice, en definitiva sería el Partido Comunista quien establece qué significa la libertad, hasta dónde llega, etc., etc. . . Pero al decir eso, se abandona el terreno semántico. Se olvida que los tribunales están mencionados en la Constitución, que semánticamente existen los tribunales. . . ¡y entonces, *hay que considerarlos!* Y existe el Fiscal General. O sea, que existe todo un aparato (*supra*, cap. VI, Ap., iv). Una de dos: o decimos "la Constitución de Cuba es mentira, no sirve, vamos a eliminarla", y entonces no estaríamos haciendo nada al discutir sus preceptos; o tomamos en serio estos textos, y entonces los mencionamos todos, y tratamos de organizar un sistema de conceptos que respondan a estos textos.

HABA:

Se me señala que traiciono mi propio método, es decir, que por un lado introduzco un análisis semántico y que luego me aparto de ese mismo análisis semántico. ANTILLÓN se refiere, por ejemplo, a la labor de los tribunales, la Fiscalía, etc., y dice que no los tomo en cuenta. Lo que ocurre es que, *semánticamente*, la Constitución cubana dice —y, a mi juicio, es este el artículo central de esa Constitución (son las propias palabras de ella, no las mías)—: "El Partido Comunista de Cuba. . . es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado" (art. 5). *Superior*: es decir, de última instancia. Por tanto, todas las fiscalías que pueda haber, todos los tribunales y cualquier otro órgano, están subordinados a aquél, llámasele o no "órgano" a esta instancia superior de la sociedad. En consecuencia, la Fiscalía mal puede controlar lo que el Partido Comunista establezca como legítimo, o simplemente deseable, etc. De manera que, simplemente en el nivel *semántico*, sin salirnos de ahí, tal artículo ilumina el resto de la Constitución. (Cf. también, sobre este aspecto metodológico, el intercambio de opiniones entre ANTILLÓN y HABA recogido *supra*, § 16. IV.)

Y así como dicha observación no significa abandonar el nivel semántico, ella tampoco significa afirmar que la Constitución de Cuba es "mentira", etc. Al contrario, yo diría que es muy sincera. Y lo es, precisamente, porque *no* oculta que *todo* queda condicionado a las decisiones del Partido Comunista. Ahora, que los órganos constitucionales estén sometidos a este, no quiere decir que no existan o que no funcionen. Lo que quiere decir es que existen, sí, y que funcionan, sí, pero como instancias *subordinadas*; o sea, que sus titulares jamás podrán controlar, y mucho menos oponerse, a quienes están por encima de ellos, a las autoridades del

Partido (que son también, como se sabe, los jerarcas del Estado). En otras palabras: no hay allí — ¡ni siquiera en el plano semántico!— instancias autorizadas para disentir respecto a lo que decidan y lo que hagan, *sea lo que sea*, las autoridades del Partido Comunista; análogamente a como en muchos países capitalistas no las hay para disentir respecto a lo que decida o haga el Poder Ejecutivo, bajo estados de excepción. Por supuesto que el hecho de llamarle así o de otra manera —o no darle nombre especial alguno a tales regímenes, donde hay una instancia con poderes *ilimitados* dentro de la organización estatal— es cosa secundaria. Si se prefiere que un régimen como el cubano no sea ubicado dentro de la categoría “estados de excepción”, yo no haría cuestión, ciertamente, en cuanto a eso: las opciones *terminológicas* para identificarlo pueden también ser otras, desde luego.

O'DONNELL:

Creo que ha sido injusta la crítica formulada sobre el papel del partido único, porque creo que la manera en que se formuló esa crítica no manifiesta una clara idea respecto a la ideología marxista-leninista, en cuanto a lo que significa el papel dirigente de un partido marxista. Es un papel esencialmente político, moral. Y creo que las observaciones hechas respecto a la importancia de la Asamblea General, etc., son correctas. Esto sin perjuicio de reconocer que, por ejemplo, por el hecho de que haya miembros de la Asamblea Nacional que no son miembros del Partido Comunista, eso no se equipara a la libertad para formar partidos de oposición.

ANTILLÓN:

Ya el colega O'DONNELL me ha liberado de la obligación de contestarle al compañero HABA sobre la diferencia que va del Partido Comunista a la Asamblea Popular; yo me remito completamente a lo que él dice, que es más o menos lo que yo iba a decir.

HABA:

No niego que el Partido tenga ese papel. Pero de lo que se trata, es de que las directivas y actuaciones emanadas de sus autoridades se tienen por (y se imponen como) absolutamente incuestionables. ¡Ese es todo el asunto! Es posible que se trate de una “moral”, pero es una moral *absolutista*; mejor dicho, una moral que confiere el poder absoluto a sus intérpretes autorizados, su jerarquía de *operadores*. [En cuanto a la falta de “una clara idea respecto a la ideología marxista-leninista”, particularmente sobre el papel del Partido, me remito a los análisis efectuados en otro sitio: *vid.* el cap. III. 6 de mi libro y *La idea de Totalitarismo*. . .; cf. también, allí, el cap. IV.2.].

(v) CHILE

Generalidades.

La situación es análoga a la de Cuba, en cuanto a la falta de limitaciones a las potestades del Gobierno; aunque los objetivos políticos de este, claro está, sean distintos a los que persigue el Estado cubano. A pesar de todo, el texto de la Constitución chilena es más sofisticado, tal vez disimula mejor de qué se trata. Distingue cuatro clases de estados de excepción (art. 39), conforme a los tipos de hipótesis de hecho que puedan dar lugar a declararlos (ya sea a uno solo o a varios de ellos), según los casos. La característica general de esos estados es que, en su conjunto, permiten cubrir un muy ancho margen de posibilidades para afectar derechos y garantías. El espectro de los derechos susceptibles de caer bajo estas afectaciones es extremadamente amplio, como también lo es la medida en que cada uno de ellos puede sufrir restricción con tal motivo. Además, es característico el hecho de que el Presidente de la República, quien decreta dichos estados, queda sometido solo a controles muy “hipotéticos”, cuando no son de por sí inexistentes. Vale la pena recoger aquí con algún detalle la regulación de tales estados, ya que se trata (acaso) del mejor ejemplo de una reglamentación constitucional *pormenorizada* hecha para quitar toda garantía a los derechos humanos. Se puede distinguir, no obstante, dos etapas: una situación ulterior de normalidad (I) y una situación previa transitoria (II).⁴⁷

I

(a) **Causales.** Las hipótesis son: “guerra externa”, la cual permite declarar el *estado de asamblea* (art. 40.1); “guerra interna o conmoción interior”, lo que permite declarar el *estado de sitio* (art. 40.2); “casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo”, todo lo cual (es decir, una o más de esas causales) permite declarar el *estado de emergencia* (art. 40.3); “calamidad pública”, que autoriza a declarar el *estado de catástrofe* (art. 40.4). Está de más llamar la atención sobre el cúmulo de conceptos indeterminados que contienen estas formulaciones.

47. Sobre la distinción entre estas dos etapas, *vid.* las observaciones de GONZALEZ: *supra*, cap. V, Ap., v *in fine*.

(b) Límites. Se señala desde ya, como principio, que los "estados de excepción constitucional" comportan normas que están exceptuadas de la prohibición general de que "los preceptos legales... no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio" (art. 19.26). Más adelante se indican, en forma particularizada, las facultades especiales que al Presidente le otorgan cada uno de dichos estados.

El *estado de asamblea* le permite "suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión, la libertad de información y de opinión y la libertad de trabajo. Podrá, también, restringir el ejercicio del derecho de asociación y de sindicación, imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad" (art. 41.1).

El *estado de sitio* le permite "trasladar a las personas de un punto a otro del territorio nacional, arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes, y expulsarlas del territorio. Podrá, además, restringir la libertad de locomoción y prohibir a determinadas personas la entrada y salida del territorio. Asimismo, podrá suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión y la libertad de información y de opinión, restringir el ejercicio de los derechos de asociación y de sindicación e imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones" (art. 41.2). Incluso, en cuanto a las medidas de expulsión y las que prohíben la entrada, ellas "mantendrán su vigencia pese a la cesación del estado de excepción que les dio origen en tanto la autoridad que las decretó no las deje expresamente sin efecto" (art. 41.7.1 *in fine*).

El *estado de emergencia* permite "adoptar todas las medidas propias del estado de sitio, con excepción del arresto de las personas, de su traslado de un punto a otro del territorio, de la expulsión del país y de la restricción del ejercicio de los derechos de asociación y de sindicación. En cuanto a la libertad de información y de opinión, sólo podrán restringirse" (art. 41.4). Por fin, el *estado de catástrofe* le permite al Presidente "restringir la circulación de las personas y el transporte de mercaderías, y las libertades de trabajo, de información y de opinión, y de reunión. Podrá, asimismo, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, y

adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que estime necesarias" (art. 41.5).

Como se ve, son pocos los derechos humanos que no puedan caer bajo alguna de todas estas hipótesis, o incluso bajo más de una.

(c) Competencia y controles. Las declaraciones respectivas las efectúa siempre el Presidente de la República. Lo hace con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional (art. 40); este se halla "presidido por el Presidente de la República e integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, y por el General Director de Carabineros" (art. 95.1), o sea, que se trata de un cuerpo cuya composición asegura que en él habrá un cómodo predominio de lo que decidan los altos mandos militares. El Congreso no puede tener un papel importante salvo en relación con el estado de sitio: "dentro del plazo de diez días, contados desde la fecha en que el Presidente de la República somete la declaración de estado de sitio a su consideración, deberá pronunciarse aceptando o rechazando la proposición, sin que pueda introducirle modificaciones. Si el Congreso no se pronunciare dentro de dicho plazo, se entenderá que aprueba la proposición (arts. 40.2.2 y 50.2). Respecto a los estados de emergencia y de catástrofe, el Presidente sólo "estará obligado a informar al Congreso de las medidas adoptadas" (art. 41.6.2). En cuanto al estado de asamblea, no se menciona para nada al Congreso.

Tampoco caben, en general, recursos judiciales contra las medidas adoptadas durante los estados. El texto constitucional señala, en forma expresa, que el Hábeas Corpus no procede respecto a medidas de los estados de asamblea o de sitio (41.3.1). Incluso subraya, de una manera general para los estados de excepción, que allí no habrá "recurso de protección... respecto de los actos de autoridad adoptados con sujeción a la Constitución y a la ley que afecten a los derechos y garantías constitucionales que, en conformidad a las normas que rigen dichos estados, han podido suspenderse o restringirse" (art. 41.3.2).

(d) Órganos inafectables. Las posibilidades de intervención del Ejecutivo en órganos estatales no se hallan contempladas de manera expresa, excepto para prohibir las siguientes: "En ningún caso las medidas de restricción y privación de la libertad

podrán adoptarse en contra de los parlamentarios, de los jueces, de los miembros del Tribunal Constitucional, del Contralor General de la República y de los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones" (art. 4.7.2). *A contrario sensu*, tal vez puede inferirse que cualquier otro tipo de medidas adoptadas por el Presidente, que limiten la actuación de los demás órganos estatales, sería legítima. Así, en particular se subraya que las instancias del Poder Judicial quedan inhibidas de "entrar a calificar los fundamentos de hecho de las medidas que haya adoptado la autoridad en el ejercicio de sus facultades" durante los estados en cuestión (artículo 41.3.3).

(e) Responsabilidad. En cuanto a responsabilidades del Presidente y sus subordinados, por las medidas adoptadas en el marco de dichos estados, el texto no dice absolutamente nada. Solo prevé ciertas indemnizaciones por afectaciones al derecho de propiedad, lo cual será determinado por una ley (art. 41.8).

(f) Duración. Se prevé que el estado de emergencia "no podrá exceder de noventa días, pudiendo declararse nuevamente si se mantienen las circunstancias" (art. 40.3). Para los otros estados de excepción, las medidas correspondientes pueden o no tener una duración determinada (art. 47.1 *in limine*); o sea, que esto queda a criterio del Presidente al decretarlas.

II

Ahora bien, todas las características que hemos señalado se refieren no a la normativa constitucional que en Chile se halla vigente en el momento actual, sino a la programada para entrar a regir a partir del 11 de marzo de 1989. Hasta esa fecha hay un periodo de transición, en el cual se aplican solo parcialmente aquellos preceptos, de acuerdo con lo que se establece en algunas Disposiciones Transitorias incorporadas al final de la Constitución (Disp. Trans. Decimotercera y sigs.).

Durante este periodo no hay, por ejemplo, Congreso en funciones, sino que el Poder Legislativo queda a cargo de un cónclave de altos militares, la Junta de Gobierno (Disp. Trans. Decimotava, incs. B y E); tampoco está integrado el Consejo de Seguridad Nacional. Como consecuencia, la decisión respecto a si se decretan los estados de emer-

gencia y de catástrofe queda a cargo exclusivo del Presidente (Disp. Trans. Decimoquinta.A.1). En cuanto a los estados de asamblea y de sitio, el Presidente los decreta con acuerdo de la Junta de Gobierno (Disp. Trans. Decimoquinta.B.4 y Decimotava.F), la cual "permanecerá integrada por los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y por el General Director de Carabineros" (Disp. Trans. Decimocuarta.2). Quiere decir que, en definitiva, las facultades del Presidente y de los mandos militares quedan todavía menos sujetas a unos (hipotéticos) controles civiles que en lo previsto para el periodo constitucional ulterior.

Pero hay más: a los estados que señalamos antes (I), durante el periodo actual (II) viene a sumarse —o prácticamente a sustituirlos— un nuevo tipo de estado de excepción, el cual deja en manos exclusivas del Presidente ya prácticamente todo, sin control alguno. En efecto, "si durante el periodo... se produjeren actos de violencia destinados a alterar el orden público o hubiere peligro de perturbación de la paz interior, el Presidente de la República así lo declarará y tendrá, por seis meses renovables, las siguientes facultades: a) Arrestar a personas hasta por el plazo de cinco días, en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles. Si se produjeren actos terroristas de graves consecuencias, dicho plazo podrá extenderlo hasta por quince días más; b) Restringir el derecho de reunión y la libertad de información, esta última sólo en cuanto a la fundación, edición o circulación de nuevas publicaciones; c) Prohibir el ingreso al territorio nacional o expulsar de él a los que propaguen las doctrinas a que alude el artículo 8 de la Constitución ["doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases"], a los que estén sindicados o tengan reputación de ser activistas de tales doctrinas y a los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para la paz interior, y d) Disponer la permanencia obligada de determinadas personas en una localidad urbana del territorio nacional hasta por un plazo no superior a tres meses" (Disp. Trans. Vigésimacuarta). Por lo demás, ninguna de esas medidas "serán susceptibles de recurso alguno, salvo el de reconsideración ante la autoridad que las dispuso" (Disp. cit., *in fine*). En tales condiciones, y aunque el texto no menciona sino algunos derechos específicos como suscepti-

bles de ser afectados por estas medidas, se trata de derechos tan básicos que todos los demás quedan, una vez que se "toca" aquellos, también limitados o por lo menos intimidados, de hecho.

(vi) HONDURAS

La Constitución hondureña prevé un solo tipo de estado de excepción, el cual se rige por lo que disponga la *Ley de Estado de Sitio* que sea dictada para esa emergencia (art. 188). Solo bajo tales condiciones cabe "la restricción o la suspensión de derechos" (Título IV, Cap. III), y únicamente de aquellos que el propio texto constitucional enumera como susceptibles de admitirlas.

(a) Causales. Como causales del estado de sitio, se establece que tal suspensión de derechos procede "en caso de invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz, de epidemia o de cualquier otra calamidad general" (art. 187 *in limine*). Estos conceptos indeterminados marcan un área muy expansiva, como se ve, sobre todo por la "válvula de escape" amplísima que comporta el último de ellos: "*cualquier otra calamidad general*".

(b) Límites. La enumeración de los derechos que pueden ser suspendidos es taxativa (art. 187 *in limine* y 188.1), pero ellos abarcan un espectro muy ancho y fundamental: libertad personal (arts. 69, 71, 84 y 93), libertad de emisión del pensamiento (art. 72), libertades de asociación y de reunión (art. 78), libertades de circulación y de residencia (art. 81), inviolabilidad del domicilio (art. 99), derecho de propiedad privada (art. 103). Ningún otro derecho puede ser restringido (artículo 188.1); además, se deja la importante constancia de que no "podrá hacerse, durante la suspensión, declaraciones de nuevos delitos ni imponerse otras penas que las ya establecidas en las leyes vigentes al decretarse la suspensión" (art. 188.2). Empero, respecto a los derechos que pueden sí ser afectados, no se establecen límites en cuanto al grado o extensión en que quepa hacerlo. Cabe señalar, sin embargo, que entre las garantías no susceptibles de suspensión están el Hábeas Corpus y el Amparo (arts. 182 y 183).

(c) Competencia y controles. La Ley de Estado de Sitio la decreta el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros; allí deben

estar indicados expresamente los motivos de la suspensión, qué garantías se restringen, durante cuánto tiempo, etc.; todo ello queda sometido al Congreso Nacional para que este, dentro de un plazo máximo de treinta días, "conozca de dicho decreto y lo ratifique, modifique o impruebe" (art. 187). El texto no dice qué pasa si el Congreso no adopta ninguna resolución al respecto, ni tampoco exige algún quórum especial para que él se pronuncie (artículo 205.23); cabe pensar, pues, que basta con que el Congreso no rechace aquel decreto o que lo apruebe por mayoría simple, para que subsista en pie, durante el plazo establecido. En cuando a otros controles, no los hay de tipo especial; mas cabe anotar que, por el hecho de mantener sus plenas competencias el Poder Judicial, este puede y debe intervenir ante abusos.

(d) Órganos inafectables. A texto expreso se establece que lo decretado en la Ley de Estado de Sitio "en modo alguno afectará el funcionamiento de los organismos del Estado, cuyos miembros gozarán siempre de las inmunidades y prerrogativas que les concede la ley" (art. 187 *in fine*).

(e) Responsabilidad. No hay establecido ningún tipo especial de responsabilidad para el Presidente, los Ministros y en general los funcionarios que determinen el contenido de las medidas o las ejecuten, por extralimitaciones al hacerlo.

(f) Duración. El plazo máximo de duración para la vigencia de la suspensión, es "de cuarenta y cinco días por cada vez que se decrete" (artículo 187.3). Pero si ya antes hubieren desaparecido las causas que lo ocasionaron, "se hará cesar en sus efectos, y en este caso todo ciudadano tiene el derecho para instar su revisión" (art. 187.4). Sin embargo, no hay impedimento para que el Poder Ejecutivo, si lo estima necesario, dicte (cuantas veces quiera) un nuevo Decreto de restricción cuando vence el anterior, claro que sujeto a las mismas condiciones formales que el primero (artículo 187, inc. penúltimo). Por tanto, es perfectamente posible que el país viva en estado de excepción por largo tiempo, siempre y cuando se proceda cada cuarenta y cinco días a la renovación del Decreto respectivo.

(vii) MÉXICO

La Constitución mexicana es parca en la materia. Luego de afirmar, como principio general, que

las garantías constitucionales "no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma [la Constitución] establece" (art. 1), consagra un solo artículo a señalar en qué casos y bajo qué condiciones cabe "*suspender*" unas "garantías" (art. 29).

(a) Causales. Las causales contempladas son: "los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto". Como se ve, la fórmula es lo bastante amplia como para que bajo ella se pueda subsumir una enorme variedad de situaciones, imposible de ser previstas ni siquiera en sus líneas más generales ("cualquiera otro...").

(b) Límites. No se establece tampoco ningún límite específico para determinar cuáles son y cuáles no, los derechos humanos susceptibles de afectación por el Estado. Se "podrá suspender... las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación". O sea, que no hay *ninguna* "garantía" que no pueda ser suspendida, si ello se juzga conveniente para remediar la situación. Ni siquiera se establece, al parecer, que sea necesario ajustarse a una proporcionalidad en las medidas, ya que basta con que sirvan para enfrentar "rápida y fácilmente" la situación; vale decir, lo que importaría no es sino remediar la "situación", sea cual fuere el costo —en derechos humanos u otros— que por ello se pague. Las únicas limitaciones establecidas son: que todo ello se haga "por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo".

(c) Competencia y controles. Esa suspensión puede decretarla "solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente". No queda claro si la aprobación del Congreso es un requisito *previo* a la entrada en vigencia de la suspensión, como parecería seguirse del pasaje transcrito; o si, en caso de que el Congreso no estuviese aún reunido o mientras este discute el asunto, la suspensión se produce desde ya, al menos mientras el Congreso no se pronuncie contra ella; cf. asimismo las dos últimas oraciones del artículo, que tampoco son claras al respecto. Fuera de la referencia a que el Congreso "con-

cederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación", y esto sin que se exija ningún quórum especial para ello, el texto constitucional no indica ningún otro tipo de controles a que el Ejecutivo esté sometido en la emergencia.

(d) Órganos inafectables. En cuanto a órganos estatales que puedan ser afectados en su funcionamiento durante la suspensión, el texto no dice nada: no se pronuncia ni afirmativa ni negativamente al respecto. Cabe pensar que, puesto que allí se habla solamente de suspender "garantías" individuales, no se contempla la posibilidad de que el Ejecutivo intervenga otros órganos. Claro que estos no podrían, aunque ello estuviere dentro de sus competencias normales, amparar los derechos individuales afectados por la suspensión. En cambio, no parece que el Ejecutivo pudiera —al no haber texto expreso que lo autorice— desconocer los "fueros constitucionales" (art. 110) de los parlamentarios, funcionarios judiciales, etc.; aun durante el estado de suspensión, ellos no podrían ser separados de sus cargos sino por los procedimientos constitucionalmente previstos (*supra*, cap. VI, Ap., vii).

(e) Responsabilidad. No se halla señalada ninguna responsabilidad especial para los funcionarios por los excesos en que incurrieren durante la suspensión; pero tampoco hay establecida ninguna eximente de responsabilidad para sus actuaciones, si son abusivas, durante ese estado. Por tanto, también allí se aplicarían las normas generales de la responsabilidad funcional (*supra*, *loc. cit.*).

(f) Duración. En cuanto a la duración del estado, ya adelantamos que su tiempo ha de estar "limitado" (*supra*, b *in fine*). Sin embargo, no se establece cuál será, en cifras temporales, ese "límite". Parecería que, con ello, el texto constitucional no quiere decir sino que, en el decreto donde se establece la suspensión, es indispensable señalar asimismo el tiempo que ella ha de durar; pero dicha duración sería fijada según la extensión que al Poder Ejecutivo le parezca oportuna, o sea, que tanto puede ser breve como prolongada. Tampoco se aclara si, una vez vencido dicho término, se podría proceder de inmediato a una nueva suspensión, por el plazo que fuere; cabe pensar que, a falta de una prohibición constitucional al respecto, no sería imposible que tal hipótesis se diera, siempre que se

vuelvan a cumplir los mismos requisitos formales (*supra*, c).

(viii) PERÚ

La Constitución prevé las condiciones para decretar dos tipos de "régimen de excepción": el *estado de emergencia* y el *estado de sitio* (art. 231). También este texto, como el mexicano, es bastante parco. Deja potestades muy amplias y poco controladas en manos del Poder Ejecutivo, al punto tal que los derechos humanos pueden entonces quedar prácticamente librados a la entera discrecionalidad del Gobierno.

(a) Causales. El estado de emergencia procede "en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación". El estado de sitio cabe "en caso de invasión, guerra exterior o guerra civil o peligro inminente de que se produzcan". Los conceptos de más ancho margen de indeterminación son, como puede apreciarse, los establecidos para el estado de emergencia: sobre todo el último de ellos ("graves circunstancias. . ."), que es de una vaguedad realmente amplísima.

(b) Límites. Para el estado de emergencia se establece que en él cabe "suspender las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito en el territorio"; está prohibido "imponer la pena de destierro". Cabe pensar que esa enumeración es taxativa, sobre todo si se compara dicho inciso con el siguiente, relativo al estado de sitio, para el cual se establece el principio inverso, esto es, que allí no continúan en pie sino aquellas garantías que el Poder Ejecutivo señala *expresamente* como no afectadas por el decreto: "... con especificación, de las garantías personales que continúan en vigor". Quiere decir que, en este caso, por principio no hay ningún derecho humano que esté libre de poder ser afectado; el Gobierno no queda sujeto a limitación alguna (salvo aquellas a las que él mismo quiera ajustarse).

(c) Competencia y controles. Ambos regímenes de excepción los decreta el Presidente, con acuerdo del Consejo de Ministros, dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente. Pero no se dice que el Congreso pueda anular o modificar el decreto del Poder Ejecutivo.⁴⁸ Aquel se limitará, pues, a darse por enterado del asunto, sin tener facultades decisorias al respecto. Salvo en una hipótesis: vencido el plazo del estado de sitio, para prorrogarlo se "requiere aprobación del Congreso" (mas sin que, para ello, se exija quórum especial). En general, por tanto, el Poder Ejecutivo no está sujeto a controles en estos regímenes. Y lo que es más grave todavía: en el estado de emergencia, "las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno cuando lo dispone el Presidente de la República", sin que se señalen medios de control a que esas Fuerzas habrían de estar sometidas.

(d) Órganos inafectables. El precepto constitucional no dice si, bajo esos estados, quedan afectadas las potestades de otros órganos, en particular las del Poder Judicial. Parecería que en el estado de emergencia, puesto que allí se trata solo de suspender los derechos enunciados a texto expreso, el Poder Judicial no estaría afectado. Sin embargo, como tampoco a los jueces se exime de sufrir suspensión en su libertad y seguridad personales, etc., de hecho podrían también ellos caer bajo el efecto de tales medidas. Y en cuanto al estado de sitio, puesto que allí todas las "garantías personales" quedan libradas a la discrecionalidad del Ejecutivo, no es inconcebible que ello afecte también al Poder Judicial y en general a cualesquiera otros órganos del Estado.

(e) Responsabilidad. No se señala ninguna responsabilidad especial por abusos en las medidas decretadas o en su ejecución.

(f) Duración. El estado de emergencia tiene un plazo máximo de sesenta días; pero puede ser prorrogado, por el mismo plazo, una y otra vez, mediante decretos de ese tipo. El estado de sitio, por su parte, puede extenderse hasta cuarenta y cinco días; también allí caben sucesivas prórrogas, por ese mismo plazo, pero requieren aprobación del Congreso.

48. Comentario. En efecto, no lo puede, "por la sencilla razón de que es una atribución del Presidente de la República con el visto bueno del Congreso. El Congreso no puede hacerlo, históricamente nunca lo ha hecho; al contrario, ha avalado las medidas, lo que es peor" (GARCIA B.).

(ix) URUGUAY**I**

La Constitución prevé dos tipos de situaciones. Uno de ellos, el más excepcional, es el de *suspensión de la seguridad individual*, que cabe "en caso extraordinario de traición o conspiración contra la patria" (art. 31). El otro, que al parecer no sería tan "extraordinario", es el de las hipótesis que legitiman la adopción de unas "medidas prontas de seguridad" (art. 168.17).⁴⁹

Con respecto al primero, el texto constitucional es extremadamente parco. Simplemente dice que en ese caso "La seguridad individual. . . podrá suspenderse", pero ello "sólo para la aprehensión de los delincuentes", quienes podrán ser arrestados si no optan por salir del país. Para dicha "suspensión", no está claro si sería o no necesaria la anuencia (¿previa?) del Parlamento.⁵⁰ Sin embargo, no vale la pena detenerse demasiado en dicha hipótesis,⁵¹ ya que es el segundo tipo de instituto jurídico, el de las "medidas", lo que ha tenido mayor curso en la aplicación de la Constitución uruguaya.

Si bien se mira, de acuerdo con el texto mismo del artículo que las prevé, esas "medidas" no darían lugar propiamente a un "estado de excepción". Más bien serían, según su nombre, unas providencias *concretas*, no una situación de orden general como los "estados". De cualquier manera, lo cierto es que, en la práctica constitucional uruguaya, a este expediente se recurrió en formas que, de hecho, corresponden a lo que en otros países se hace dentro del marco de un "estado de sitio" u otro instituto análogo. Más aún, el recurso a "medidas" fue utilizado de modo casi constante durante los años previos (desde 1969) al golpe de Estado de 1973. A partir de ahí, el Uruguay ha vivido bajo un permanente estado de emergencia, concebido como "periodo de transición", normado por medio de los Actos Institucionales.

Ahora bien, como a la Constitución se le continúa reconociendo validez en todo aquello que no ha sido tocado por los Actos Institucionales, y como el artículo relativo a las medidas no está derogado, cabe entender que este sigue vigente. Sin embargo, lo cierto es que ni los Actos Institucionales ni en general las medidas adoptadas después del golpe se han presentado como fundadas en aquel. Pero aunque dicho artículo no reviste ya [1983] mucha importancia, puede tener todavía su interés examinar ese instituto singular que eran las "medidas", precisamente por lo ilustrativo que ello es sobre la manera en que una disposición constitucional defectuosa resulta capaz de facilitar el camino hacia el descaecimiento de la institucionalidad democrática. La utilización reiterada de aquellas, mejor dicho, de lo que se admitía como ubicable dentro de dicho marco, sirvió para ir restringiendo cada vez más los derechos individuales, hasta terminar por allanar del todo las vías para la instalación de un gobierno de fuerza.

II

(a) Causales. La hipótesis que autoriza a adoptar esas medidas es: "casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior". Por un lado, la descripción parece ser bastante restrictiva, ya que no bastaría con que el caso fuera "grave", sino que *además* ("e") debe ser "imprevisto". Por el otro, sin embargo, la fórmula "conmoción interior" representa un concepto muy indeterminado.

(b) Límites. El texto no indica en forma general qué derechos humanos pueden ser afectados ni hasta qué punto cabe restringirlos. Unicamente aclara que, respecto "a las personas, las medidas prontas de seguridad sólo autorizan a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio, siempre que no optasen por salir de él"; y agrega que su

49. En el Uruguay llegó a decretarse, en 1972, un tercer tipo de régimen de excepción: el *estado de guerra interno*; pero este no se encuentra previsto constitucionalmente. Cf. INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *States of Emergency*, p. 344 s. y 360 ss. [Téngase presente, por otro lado, que todo lo que aquí se dice fue escrito mientras aún se mantenía la dictadura militar en el Uruguay].

50. En realidad, ese texto está tan deficientemente redactado que autoriza más de una interpretación: "La seguridad individual no podrá suspenderse sino con la anuencia de la Asamblea General, o estando ésta en receso, de la Comisión Permanente, y en caso extraordinario de traición o conspiración contra la patria; y entonces solo para la aprehensión de los delincuentes, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 17 del art. 168" (art. 31). La ambigüedad sintáctica que va ligada a esta "y" permitiría, por ejemplo, tanto entender que el "caso extraordinario" es una hipótesis independiente de lo formulado antes de la coma, como también, al contrario, que ambas partes configuran una sola hipótesis compleja, o sea, que tendrían que darse copulativamente tanto la "anuencia" como el "caso" (ambos juntos configurarían entonces una combinada condición *sine qua non* para admitir que la seguridad pueda ser suspendida); es esta segunda interpretación la que ha sido generalmente aceptada.

51. Para más detalles, *vid.*, p. 359 s. de la obra indicada *supra*, en la n. 49.

III

"arresto no podrá efectuarse en locales destinados a reclusión de delincuentes". Puesto que se establece una sola restricción, concerniente "a las personas", no carece de plausibilidad el entender (aunque también cabrían interpretaciones más restrictivas) que es ese el *único* límite infranqueable para la autoridad, o sea, el de lo relativo a la libertad personal y la integridad física, pues a tal respecto no cabrían sino los arrestos o traslados; para todo lo demás, en cambio, la autoridad tendría eventualmente mano libre.

(c) Competencia y controles. Las medidas las toma el Presidente, "actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros" (art. 168 *in limine*). Mas ello ha de ser "dando cuenta, dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que estas últimas resuelvan". La doctrina decía, por eso, que la Asamblea es "la dueña de las medidas". Sin embargo, basta con que la Asamblea no las levante, para que la consecuencia sea que ellas siguen en pie. Esto es: por un lado, no se exige ningún quórum especial para que las apruebe, puede hacerlo por mayoría simple de presentes (con el quórum normal requerido para sesionar); por el otro, puede aprobarlas también por simple omisión, o sea, es suficiente que no se pronuncie al respecto, ya sea por no reunirse o mientras no llegue a ninguna resolución aunque se reúna. Además, no existe ningún impedimento constitucional en el sentido de que, incluso si la Asamblea resuelve dejar sin efecto o simplemente dar por terminadas las medidas, el Poder Ejecutivo vuelva a reimplantarlas de inmediato (como en efecto ocurrió).

(d) Órganos inafectables. No hay previsión alguna respecto a las repercusiones de las medidas sobre otros órganos estatales. De todos modos, ninguno de ellos está expresamente eximido de lo que en ellas se disponga.

(e) Responsabilidad. Tampoco hay previsión en cuanto a una responsabilidad especial de quienes deciden o ejecutan las medidas.

(f) Duración. No se establece constitucionalmente un límite de duración para ellas. Y, como ya señalamos, tampoco existe prohibición de volver a tomar "medidas" —sean las mismas u otras— luego de que el Parlamento las levanta.

Cuando fueron disueltas las Cámaras legislativas, por Decreto 464/973 (27 de junio de 1973) del Poder Ejecutivo, se estaba precisamente bajo un régimen de esas medidas. En dicho decreto, sin embargo, el Ejecutivo no habla de "medidas prontas de seguridad", sino de "estado de necesidad" y "medidas extraordinarias" (fórmulas que no están en la Constitución): "el Poder Ejecutivo... se halla en un estado de necesidad que le impone adoptar medidas extraordinarias conducentes a procurar la vigencia plena de los grandes fines de la Constitución" (Considerando II). Y a partir de 1976 se suceden los Actos Institucionales, varios de los cuales se remiten expresamente a ese decreto (algunos lo califican de "orden institucional transitorio": cf., por ejemplo, el Visto de los Actos 1 y 12).

Cabe pensar, pues, que la situación desde 1973 hasta el presente [1983] podría calificarse (algo paradójicamente) como un *estado* de "medidas extraordinarias", las cuales, tanto por su acción transformadora de la normativa constitucional como por su duración, rebasan el ámbito de las "medidas *prontas* de seguridad". Aunque se trataría, de acuerdo con los documentos oficiales, de una especie de estado de excepción por su manifestado propósito de "transitoriedad", empero no encaja bien dentro de la concepción clásica de dichos estados (por ejemplo, la de los Instrumentos), sobre todo en atención a su excesiva permanencia en el tiempo.

(x) VENEZUELA

La Constitución prevé que sea declarado el *estado de emergencia*. Las hipótesis que permiten recurrir a él son muy amplias, así como también están legitimados para serlo sus efectos de restricción en materia de derechos humanos. Existe, sin embargo, la posibilidad de control por el Congreso, aunque no está previsto en condiciones muy limitativas para el Ejecutivo.

(a) Causales. Las hipótesis legitimantes son: "en caso de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran... En caso de emergencia, de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o graves circunstancias que afecten la vida económica o so-

cial" (arts. 240 y 241.1). Como se ve, las causales están descritas por medios de conceptos extremadamente indeterminados: "conflicto interior", "graves circunstancias que afecten la vida económica o social", etc.

(b) Límites. En esas circunstancias, se "podrá restringir o suspender las garantías constitucionales", ya sea todas o algunas de ellas. Las únicas excepciones a esa disponibilidad en que los derechos quedan respecto a lo que disponga el Ejecutivo son: el derecho a la vida y a la integridad física, y la prohibición de "ser condenado a penas perpetuas o infamantes" (art. 241.1 *in fine*).

(c) Competencia y controles. La declaración del estado la efectúa el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, y somete ese decreto "a la consideración de las Cámaras... dentro de los diez días siguientes a su publicación" (arts. 240 y 242). Ellas deberán revocarlo "al cesar las causas que lo motivaron", si no lo hace el Presidente por su propia cuenta (art. 243). La latitud de actuación concedida al Ejecutivo es, pues, muy grande: en primer término, porque no está sujeto inmediatamente al control del parlamento, sino solo después de publicado el decreto;⁵² luego, porque no hay necesidad de aprobación por parte de las Cámaras.⁵³ El decreto sigue en vigencia con solo que las Cámaras no se pronuncien o no lo hagan en forma expresamente negativa.

(d) Órganos inafectables. Queda aclarado, sin embargo, que esa "restricción o suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional" (art. 241.3); y por "Poder Nacional" podría entenderse, teniendo en cuenta la amplitud con que la Constitución utiliza este término (art. 136), prácticamente la totalidad de los órganos estatales, o al menos todos los federales.⁵⁴

(e) Responsabilidad. En cambio, no se ha establecido ningún sistema especial de responsabilidades para la manera en que los funcionarios estatales, sean del rango que fueren, determinen o pongan en ejecución las medidas de afectación a derechos humanos, en esas circunstancias.

(f) Duración. Tampoco está previsto un plazo máximo de duración para ese estado, sino que se indica, simplemente, que su levantamiento será decretado "al cesar las causas que lo motivaron", cosa que efectuará "el Presidente de la República en Consejo de Ministros y con la autorización de las Cámaras" (art. 243).

Otro tipo.

Además de los casos que se inscriben dentro de las hipótesis indicadas en (a), a los cuales se aplica el régimen que hemos descrito, la Constitución venezolana prevé aun otro régimen (art. 244). Este sería para situaciones menos graves y que, por eso mismo, darían lugar a unas medidas más limitadas. La hipótesis —otra formulación de contenido muy indeterminado— es que "existieren fundados indicios para temer inminentes *trastornos* del orden público", pero "que no justifiquen la restricción o suspensión de las garantías constitucionales". Parece que, por medio de esa disposición, se ha querido dejar a criterio del Ejecutivo la posibilidad de recurrir, cuando él lo estime conveniente, a un régimen menos severo que el del Estado de emergencia: "podrá adoptar las medidas indispensables para evitar que tales hechos [los "inminentes trastornos"] se produzcan".

Mientras que en el estado de emergencia la limitación de las medidas era el principio y las limitaciones la excepción, en este otro es a la inversa, pues aquellas "medidas se *limitarán* a la detención o confinamiento de los indiciados". El control parlamentario parece tener mayores potestades ("cesarán de inmediato") que el establecido para el

52. Comentario. "Si se dice que debe someterlo al Congreso en los diez días después de su publicación, a mí me parece que eso es un 'inmediatamente' suficiente; porque es evidente que antes de la publicación no tiene efecto el acto" (BREWER).

53. Comentario. "Las Cámaras no aprueban ni desaprueban la medida. Esta se somete a la consideración de las Cámaras para que, con base en su competencia, la revoquen al cesar el estado que provocó la declaración. No hay un acto de aprobación de las Cámaras para el decreto de emergencia. Simplemente, se les somete; y si las Cámaras deciden no revocarlo, queda vigente la decisión del Ejecutivo. Pero no hay una votación de si se aprueba o no, quiénes están a favor o quiénes están en contra de la decisión del Ejecutivo. Las Cámaras solo van a juzgar si están vigentes las causales y si se va a revocar o no la decisión" (BREWER).

54. Comentario. "En Venezuela, la forma del Estado es federal; y cuando se habla del Poder Nacional, se hace referencia al nivel nacional, distinto al Poder de los Estados y de los Municipios" (BREWER).

estado de emergencia, y además se fija un plazo máximo de duración para tales medidas: "deberán ser sometidas a la consideración del Congreso o de la Comisión Delegada dentro de los diez días si-

guientes a su adopción. Si estos las declararen no justificadas, cesarán de inmediato; en caso contrario se las podrá mantener hasta por un límite no mayor de noventa días".

*

ANEXO

Índice analítico del capítulo VII

ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Sección A): BASES CONCEPTUALES

§ 60. Generalidades

- tipos de causales [I]
- tipos de regímenes especiales [II]
- heterogeneidad de los estados; una definición [III]

§ 61. Sentido y alcance de la suspensión de derechos

- ubicación en (o fuera de) el Estado de Derecho [I]
- dictadura comisaria y dictadura soberana ("dictadura constitucional" y gobiernos *de facto*); leyes de excepción y estados de excepción [II]
- ¿Razón de Estado o dogmática jushumanista? [III]
- paso al nivel pragmático [IV]
- conclusión: el problema de los límites como dificultad permanente [V]

§ 62. El Derecho Internacional como marco:

(a) disposiciones de los Instrumentos

- generalidades [I]
- el Pacto y la Convención: elementos de Derecho sustantivo [II]
- aplicación del Derecho Humanitario; control internacional [III]

§ 63. El Derecho Internacional como marco:

(b) comentarios

- el principio de proporcionalidad y el de no discriminación; derechos no suspendibles [I]
- derechos suspendibles (desmesurada amplitud de su gama: Hábeas Corpus, etc.) [II]
- la fórmula de los Instrumentos como "garantía" (discusión) [III]

§ 64. El Derecho Internacional como marco:

(c) cuestiones de interpretación

- la hipótesis básica de suspensiones [I]
- cómo interpretar la Convención: la (¿o las?) hipótesis contemplada; observaciones metodológicas [II]

- excursu sobre el *topos* "vida de la nación" (universos simbólicos holistas —nación, pueblo, patria— y su función legitimadora en el discurso del Poder) [III]
- conclusión: legitimidad, ante el Derecho Internacional, de las suspensiones decretadas de acuerdo con el Derecho Interno [IV]

§ 65. Dificultades subsistentes. Discusión general

- antinomias y "sacrificios", interpretación de conceptos indeterminados, controles [I]
- discusión: conveniencia o necesidad de los estados de excepción (¿posibilidad de suprimirlos?), precisión de sus causales, posibles controles, etc. [II]

Sección B): ORDEN CONSTITUCIONAL (NORMATIVA Y REALIDAD)

§ 66. Sugerencias para la normativa

§ 67. Heurística

§ 68. Panorama de las Constituciones latinoamericanas

- hipótesis de trabajo [I]
- rasgos generales de las regulaciones constitucionales vigentes [II]
- conclusión [III]

§ 69. Algunos ejemplos aprovechables

§ 70. Consecuencias de hecho

§ 71. Conclusión general

Apéndice: Semántica constitucional [es el contenido del presente artículo]
