

## Suspensión de garantías y legislación de emergencia. Concepto general del estado de sitio\*

ANTONIO MARTÍNEZ BÁEZ

**D**ebo iniciar mi exposición con varias advertencias de carácter preliminar, la primera de ellas relativa a su forma o naturaleza.

No es ésta una conferencia con un tema preparado con método y sistema bien ordenados, bajo una forma elegante de estilo. Pretende más bien ser una clase, no en cuanto a la calidad del auditorio, formado de personas que no necesitan recibir ninguna lección o enseñanza, sino en aquello que es la fundamental finalidad de una clase: el depositar en los que escuchan algunas reflexiones, provocando la meditación para después de terminada la clase.

Para hacer tal cambio en forma concurren causas distintas, tales como: la dificultad del tema escogido, lo indefinido o impreciso de su objeto, aunque éste sea una situación jurídica actual y presente entre nosotros; el ser el inicio de un curso colectivo, y que corresponderá a los profesores sucesivos el dar a ustedes su ciencia y un cabal conocimiento de las cuestiones comprendidas en el tema, y otras ya relativas a mi calidad personal.

Otra advertencia preliminar ha de referirse a la denominación o título de las clases que se me han encomendado. El tema será según lo habrán leído en los programas del curso colectivo, “el concepto general del estado de sitio”. Ahora bien, sé que este nombre presentará muchas objeciones, y aunque estimo que no es del todo acertado, fue escogido sin precipitación, pues procuré huir de otras denominaciones más objetables. Podría haber intitulado mi intervención inicial del curso, “concepto general de la dictadura constitucional”, “concepto general

---

\* Conferencia sustentada los días 24 y 26 de enero de 1945.

del estado de emergencia”, “concepto general del estado de necesidad en el derecho público”, pero me decidí por un término común utilizado en todos los países, y que hemos usado también nosotros en algunas épocas, según lo hallarán en la disertación que bajo el ángulo histórico está a cargo del profesor don Felipe Tena Ramírez, denominación que expresa con claro sentido la situación de grave anormalidad y de excepción en que puede hallarse el Estado por motivos muy diversos. Aunque pudiera encontrarse otro término semejante para denominar al concepto general de que nos ocuparemos, considero que no sería mejor, por las implicaciones de muy diverso carácter que seguramente encerrarían.

Nos hemos de ocupar del concepto general del estado de sitio, de la situación de emergencia o de urgencia, del estado de necesidad o de excepción que se presenta en los Estados, de aquel fenómeno que ocurre en la vida de un Estado constitucional, de un Estado de Derecho, es decir el que se encuentra sujeto a los límites y a las barreras de un régimen jurídico. Es un acontecimiento y un fenómeno de crisis que acontece en la existencia del Estado que se halla sujeto por la “técnica de la libertad”, como se llama al Derecho constitucional histórico.

Para definir el régimen constitucional no encuentro palabras mejores que aquellas que utiliza la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, en su artículo 16: “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos (del hombre y del ciudadano), ni esté determinada la separación de los poderes, no tiene Constitución”.

Es bien sabido que otros juristas y doctrinarios muy posteriores, reconocen que el Estado de Derecho, el Estado constitucional existe bajo dos principios, sencillos en su enunciación, o sean el reconocimiento de derechos de la persona humana, las libertades individuales, prerrogativas o privilegios que corresponden a toda persona por el simple y sólo hecho de ser un hombre, y el principio que se llama de la separación de los poderes. Estos dos principios del Estado de Derecho, Estado constitucional, Estado liberal burgués, corresponden a la filosofía política del liberalismo y del individualismo burgués, sin que se emplee la palabra “burgués” con algún sentido peyorativo. El Estado constitucional tiene como fundamento el respeto a las libertades individuales, a los derechos de la persona, que son anteriores y superiores

al Estado mismo, pues su filosofía reconoce que el Estado existe para las personas, y no los individuos para el Estado; y en virtud del principio de organización del poder público se establece la separación de los poderes, no para ventaja o comodidad de los distintos órganos de la autoridad, sino también como un método o instrumento de la técnica de la libertad.

Pero en el régimen constitucional, el régimen de aquel Estado que vive conforme al Derecho, sujeto a una Constitución, puede presentarse un grave acontecimiento, una emergencia. Aun cuando con frecuencia se dice que el término “emergencia” no es castizo, y que lo hemos tomado de la práctica norteamericana, creo que dicho término sí es correcto, ya que la emergencia es un accidente, una anormalidad, una excepción.

La anormalidad, la excepción, la crisis, un acontecimiento súbito puede amenazar la vida del Estado por una invasión extranjera, una lucha intestina, una rebelión, una calamidad de otra naturaleza, como cataclismo, epidemia, o bien un trastorno económico enorme puede afectar de modo tan grave, amenazar muy seriamente la existencia normal del Estado, y entonces se produce aquel fenómeno interesantísimo llamado, con las salvedades vagamente enunciadas, de “estado de sitio”, como un símil a la situación anormal de una ciudad o plaza sitiada, en donde la vida de sus habitantes se altera profundamente, desaparecen las autoridades civiles y quien manda es la autoridad militar; pero no tiene este sentido restringido o limitado el término escogido de “estado de sitio”, sino que se usa de un modo genérico para cualquiera situación excepcional de urgencia, de crisis en que se presente el enorme y vital problema, la cuestión de qué es lo que conviene que se salve, si la Constitución, norma jurídica que rige y limita al Estado, o la existencia misma de la sociedad. Este es un dramático dilema: o ha de observarse la Ley Fundamental o ha de mantenerse la existencia incólume de la sociedad amenazada por la emergencia, por la necesidad. El estado de necesidad, que es una institución conocida por todos ustedes y que tiene aplicaciones importantes, no solamente en el Derecho penal, sino también en el Derecho privado, tiene su máxima aplicación en el Derecho público en el llamado “estado de sitio”. Se dice que “la necesidad carece de ley” y que “la suprema ley es la salvación del país”, *salus publica suprema lex*. Ahora bien ¿cómo

puede superarse el conflicto, dado que nadie puede admitir que perezca de un modo suicida el Estado; sino que habrá de hacerse una alteración al régimen constitucional, que produzca el restablecimiento de la salud amenazada por algún motivo determinado?

Esto se realiza afectando y destruyendo los dos principios en que descansa el régimen constitucional: el principio de la separación de poderes y las libertades individuales, las garantías individuales.

En esta lección no habremos de entrar al estudio crítico de lo que se ha hecho recientemente con motivo de la situación de emergencia en que nos encontramos por virtud de la declaración de guerra a las potencias totalitarias, sino que simplemente procuraremos encontrar algunos principios generales aplicables a todos los países de la América Latina.

¿Cómo se afecta el estatuto de los individuos en el estado de necesidad, de urgencia, de emergencia, o estado de sitio? Es bien conocida la medida excepcional relativa y que consiste en la suspensión de las garantías individuales, extendiendo la competencia del Estado a expensas de las libertades individuales, levantando las barreras que en el régimen constitucional constituyen las libertades individuales frente a la competencia de los poderes públicos; tal suspensión no es destruir todas las libertades, ni es tampoco reconocer la esclavitud en un régimen constitucional, sino atribuir a los poderes públicos facultades que pueden traspasar los límites que, ordinariamente, en la vida normal del Estado, presentan las libertades individuales o los derechos del hombre y del ciudadano.

El artículo 29 de la Constitución mexicana en vigor tiene una tradición y una evolución interesantísimas en cuanto a este aspecto o fase de la situación de emergencia que consiste en el levantamiento de las barreras, para que la autoridad pueda penetrar en ámbitos antes prohibidos.

El otro procedimiento consiste precisamente en la destrucción de la otra fase del régimen constitucional, es decir la separación de poderes, mediante la atribución al Ejecutivo de una suma de competencias y poderes, algunos de los cuales corresponden a otros órganos de la autoridad. Tenemos entonces el procedimiento, bien conocido entre nosotros, de las “facultades extraordinarias”. Así expuesto, todo parece sumamente sencillo, clarísimo y aun evidente; sin embargo,

se discute mucho acerca de si son instituciones distintas y separables la suspensión de garantías y las facultades extraordinarias, y si son distintas, ¿qué relación hay entre ambos métodos para hacer frente y superar la situación de emergencia?

La discusión obedece a lo crítico, a lo excepcional de la situación del “estado de sitio”, en que se destruye o afecta substancialmente el orden constitucional, el orden normativo del Estado, fenómeno en el que se desconoce el Derecho que ha de regir para el Estado. Es muy difícil clasificar y manejar aquellos conceptos de carácter excepcional y que contradigan el Derecho, ello con un criterio jurídico; porque el estado de necesidad, ni en la estimación sobre su existencia, ni en la calificación sobre su amplitud o sus grados, es susceptible de someterse a normas jurídicas. Por ello, se confunde con gran facilidad lo que es, con lo que debería ser; y se manejan conceptos de Derecho positivo, de Derecho escrito, pero con criterio de *iure condendo*, y con cierta inercia propia del jurista, buscamos su clasificación, su sistematización, el encuadramiento de estos fenómenos, que contradicen esencialmente los principios del Derecho político, dentro de los cánones de las normas jurídicas. Por esta tendencia a sujetar la actividad del Estado al Derecho vemos como se ha desconocido siempre la naturaleza de estos métodos, que entrañan el desconocimiento y la repudiación, así sea transitoria, del régimen jurídico establecido para el Estado, y cómo en recientes declaraciones hechas por el presidente de la República y por el Procurador General de la República, se afirma, por vía de inercia o como justificación política, que la actual situación de emergencia no constituye una suspensión del régimen jurídico, sino todo lo contrario, la afirmación de la vigencia de las normas jurídicas; esto último es exagerado, y aunque políticamente convenga disminuir la trascendencia de las medidas de emergencia, creo que es también conveniente tratar desde un punto de vista científico la naturaleza y la esencia de este fenómeno que constituye la declaración del estado de emergencia, del estado de necesidad o estado de sitio.

Creo muy fundadamente que la situación de emergencia nunca puede ser la afirmación del orden constitucional, el reforzamiento de la vigencia de las normas jurídicas que sujetan o limitan al Estado, sino precisamente lo contrario, el rompimiento, la suspensión de aquel orden jurídico que fundamentalmente reside en estos dos

principios: las libertades individuales y el principio de organización del poder público de la separación de poderes. Una explicación del desconcierto que en torno a la verdadera naturaleza del estado de sitio existe entre nosotros y en todas partes, podríamos encontrarla en lo que expresa Carl Schmitt en, su obra *Teología política*, de que el estado de necesidad, el “estado de excepción”, es en derecho político como el milagro de la teología. Conviene recordar algunos párrafos de dicha obra: “Todos los conceptos sobresalientes de la moderna teoría del Estado, son conceptos teológicos secularizados, lo cual es cierto, no sólo por razón de su desenvolvimiento histórico, en cuanto vinieron de la teología a la teoría del Estado, convirtiéndose, por ejemplo, el Dios omnipotente en el legislador todo poderoso, sino también por razón de su estructura sistemática, cuyo conocimiento es imprescindible para la consideración sistemática de estos conceptos. El estado excepcional tiene en la jurisprudencia análoga significación que el milagro en la teología”. A este estado se refiere Schmitt en los siguientes términos: “El caso excepcional, el que no está previsto en el orden jurídico vigente, puede tal vez ser calificado como caso de extrema necesidad, de peligro para el Estado o de otra manera análoga, pero no se puede delimitar rigurosamente. Ni se puede señalar con claridad cuándo un caso es de necesidad, ni cabe tampoco prevenir rigurosamente lo que en tal sazón conviene si el caso es realmente extremo y se aspira a dominar la situación. El supuesto y el contenido de la competencia son entonces necesariamente ilimitados. No se trata, por consiguiente, de una competencia en el sentido que el término tiene dentro del sistema del Estado de Derecho”. Estas palabras de Carl Schmitt evocan la reacción de nuestros más grandes juristas: Vallarta, Montiel, Duarte y Rabasa, en el sentido de que se reformara el artículo 29 de la Constitución del 57 y cuya actitud es más aplicable al artículo 29 de nuestra actual Constitución de 1917.

Dice el artículo 29 vigente: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de la República con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo

limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo”.

En esta parte primera del artículo 29 se emplea como supuesto del estado de necesidad, en primer lugar o término, el caso de la invasión, que puede ser perfectamente comprendido en su alcance; pero inmediatamente después se utiliza un término, “perturbación grave de la paz pública”, que ya no tiene igual contorno claro, y luego todavía se cae en lo indefinible al mencionarse “o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro conflicto”. Vallarta, Montiel y Duarte y nuestros más grandes constitucionalistas estiman que el supuesto de la suspensión de garantías debe ser definido; sin embargo, vemos que el decisionista Schmitt dice con razón que no puede ser definido el supuesto del estado de excepción, el estado de necesidad, aquella crisis que haga necesaria la utilización de esta medida excepcional. El problema consiste en si la Constitución debe reconocer en su texto la situación excepcional, el estado de necesidad, ya que la utilización del procedimiento adoptado en nuestra Ley Fundamental a propósito de la suspensión de garantías, estableciendo en su texto varios supuestos, uno definido y preciso y otros indefinidos con una total ausencia de todo perfil o contorno, es una solución muy grave, puesto que se permite en el seno de la Constitución, el rompimiento del orden constitucional y el establecimiento de la dictadura. Hemos visto, muy de pasada, que en los casos de excepción, de crisis o de emergencia, el presidente de la República recibe una suma de facultades, que Felipe Tena Ramírez, con gran método y sistema, en su reciente obra *Derecho Constitucional Mexicano*, señala en un itinerario de seis diversas fases sólo en cuanto al método de la concesión de las “facultades extraordinarias”. Estoy con dicho autor de acuerdo en muchos puntos relativos al problema de las facultades extraordinarias, muy debatido también, como que es otra manifestación del milagro político del estado de excepción, pero podría agregarse alguna fase posterior a las seis fases que considera, o sea la nostalgia que tuvo el presidente de la República que inició y obtuvo la reforma constitucional unos cuantos días después de aparecida, nostalgia de las facultades extraordinarias al estilo latinoamericano, de las que abdicó formalmente.

Como no podría entrar en detalle en esta clase acerca de la aplicación concreta en nuestra historia y a la luz del derecho comparado,

de la institución de la dictadura, me voy a limitar a leer a ustedes unas reflexiones que hace un jurista europeo a propósito de las constituciones latinoamericanas.

Con esta lectura tratare de comprobar cómo a pesar de que se quiera sostener con inercia jurídica, que en el estado de excepción no se produce ningún rompimiento del orden constitucional, en verdad lo que se realiza en tal estado es el establecimiento de la dictadura, ya que no existen entonces los obstáculos que establecen las garantías individuales y el dictador asume poderes o facultades que corresponden normalmente a otros órganos de la autoridad. Dice el profesor B. Mirkine-Guetzévitch: “Los presidentes en América Latina tienen además de las prerrogativas que corresponden al presidente de Estados Unidos, medios especiales propios del régimen presidencial latinoamericano”.

En efecto, tienen el, derecho de proclamar el estado de sitio y la suspensión de las garantías individuales. Ahora bien, suspender estas garantías es darle el derecho de expulsar del país o desterrar a cualquier ciudadano que le parezca indeseable, sin la intervención del poder judicial y aun fuera de todo proceso acusatorio. Así pueden producirse hecatombes y la prueba se da a menudo.

“Las constituciones de la América Latina contienen así la cláusula de la dictadura legal. La aplicación de medidas dictatoriales en virtud del estado de sitio es ya la dictadura, y tal vez más peligrosa que la dictadura revolucionaria, como que está basada sobre un texto constitucional. El derecho constitucional está en la América Latina encerrado dentro de un círculo vicioso. Todas las constituciones han surgido de guerras civiles, pero en vez de establecer un régimen firme, su texto, previendo futuras luchas intestinas, confiere al presidente prerrogativas dictatoriales. El presidente es un soberano.” (Recuérdese el párrafo citado de Schmitt y su aplicación a nuestro régimen: el presidente en México es quien declara, con la aprobación política de su Consejo de Ministros y del Congreso, actuando este órgano políticamente, la suspensión de garantías, y puede obtener del Congreso el goce de las “facultades extraordinarias”, o “autorizaciones para hacer frente fácil y rápidamente” a la crisis que amenace la existencia del Estado.) “El Poder del presidente es absoluto. Se requieren, en verdad, cualidades excepcionales para mantenerse dentro de los amplios límites de esta dictadura legal y no penetrar por la vía de la dictadura extralegal. Por lo demás, la transición se opera de



un modo casi insensible. En efecto, el derecho de desterrar, de castigar sin intervención de la justicia, de suspender las garantías individuales, está basado en un texto constitucional y queda dentro del marco de la legalidad. La Constitución dice bien, que la aplicación de estas medidas no puede ser motivada sino por excepcionales circunstancias, pero la apreciación de la calidad de las circunstancias, no es dada por los textos (Schmitt dice que no podría ser dada por éstos), sino que emana a menudo del mismo presidente y no queda sujeta a sanción penal. Para ejercer una verdadera dictadura, el presidente no necesita preparar un golpe de Estado, disolver las Cámaras y violar la Constitución, sino que le basta observar el texto constitucional y servir de las peligrosas armas que le concede el sistema presidencial.

De esta manera el problema de las dictaduras en la América Latina, aun siendo un problema sociológico e histórico, es también un problema de técnica constitucional. Sería excesivo afirmar que son los textos constitucionales por sí solos los que han creado a los dictadores, pero los dictadores han encontrado los textos extremadamente favorables al ejercicio de su dictadura. La dictadura es así un elemento constitutivo del Derecho público de la América Latina (*Les constitutions des nations américaines*, p. xcvii).

Quiero hacer alguna pequeña consideración sobre un tema político serio, que estimo conveniente en virtud de que daré lectura a otra opinión de un profesor extranjero sobre las constituciones de los países de la América Latina y en particular sobre una institución importantísima de México. El profesor Joseph-Barthélémy, profesor de Derecho constitucional de la Universidad de París y Ministro de Justicia del régimen de un dictador, como lo es el mariscal Petain, en varias de sus obras y en artículos dice lo que sigue: “Me recuerdo que en 1913 formaba parte de un jurado de tesis. Un mexicano presentó una tesis sobre la institución del amparo: que no hay un país en el mundo en el que la libertad individual esté mejor protegida como en México; gracias a la institución del amparo, un simple individuo puede hacer que se anule una ley; pero el autor de la tesis hubo de convenir en que eso no era sino una idea de la Constitución. Las barreras de papel, las barreras constitucionales no son sólidas sino en un país viejo, ya un poco cansado, que gusta de apoyarse sobre los textos. Las constituciones deben, ante todo, adaptarse al temperamento de

los pueblos y cuando ellos se les adapten habrá que observarlas.” Pues bien, creo que este juicio del constitucionalista y ministro francés es injusto porque no sólo un país viejo, sino muchos países viejos han caído y viven ahora en la dictadura y en unas dictaduras peores que las que hemos tenido nosotros. No es que nos consuele, ni menos nos puede alegrar, lo que ha pasado en otros países, e inclusive lo que les ha ocurrido en su actuación política a ancianos profesores de Derecho constitucional como el citado: convertirse al término de su carrera en Ministro de Justicia de un régimen dictatorial; no se ha sentido cansado el profesor de Derecho constitucional para apoyarse en la Constitución, sino que ha acompañado a un general que fue héroe para romper la Constitución de un país glorioso como lo es Francia.

## II

En la clase anterior llegamos a establecer que en el Estado constitucional, es decir aquella forma política en la que existe la Constitución, como norma de Derecho que sujeta a un régimen jurídico la actividad de los poderes públicos, mediante los dos principios fundamentales del reconocimiento de las libertades individuales y de la separación de las funciones de la autoridad en distintos órganos, en ese estado jurídico puede producirse una situación de emergencia, presentarse al Estado de Derecho un estado de necesidad por diferentes causas o motivos, que ocasione la alteración del orden jurídico, afectándose de un modo directo e inmediato los dos principios sin los cuales, según la forma del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, toda sociedad carece de Constitución. El estado de sitio significa en su más cabal aplicación, que deja de regir la técnica jurídica, de la libertad, que se rompen las barreras que significan los derechos de la persona humana, así como el principio de la separación de poderes y que se acallen en el estado de sitio, como en una plaza sitiada, las normas de Derecho: “*inter arma silent leges*”. La destrucción del régimen constitucional se produce entonces necesariamente, y con ello se vuelve a la etapa anterior de la forma política de la dictadura o de la verdadera monarquía. Así es como Teodoro Mommsen, en su *Derecho público romano*, expresa que “la dictadura fue considerada siempre, y no sin razón, como una

institución monárquica dentro del sistema republicano, y envolvía el retorno a la monarquía, si bien más de nombre que de hecho”, y que “por lo que a competencia se refiere adviértese la tendencia a librar al dictador”, a quien corresponda la plenitud del poder, “de todas las demás trabas legales que se habían puesto a todas las magistraturas republicanas y aproximarle al rey”.

El Derecho constitucional comparado ofrece a propósito de la suspensión del orden jurídico para el Estado, bien la inclusión de una norma de un precepto en la propia ley fundamental del Estado, que prevé el fenómeno o accidente, ya en cuanto a los supuestos que constituyen el estado de necesidad y a los diferentes remedios que se autorizan para hacer frente a la situación, o bien la ausencia de toda norma al respecto; sin que la falta de un precepto constitucional sea un obstáculo insuperable para que el Gobierno recurra al remedio de la dictadura para la salvación del peligro que amenaza la existencia nacional. Tal silencio en la Constitución no debe ser interpretado como que esa laguna puede llenarse con la norma positiva de que están autorizados, por no ser prohibidos, los medios que contrarían los dos principios del régimen constitucional. Sin embargo, en un régimen constitucional en el que existe tal silencio y, por lo mismo, la prohibición de la dictadura en sus dos aspectos o modos, juristas tan eminentes como Vittorio Emanuele, Orlando y Oreste Raneletti, expresan: el primero, que “el obrar *contra legem* es en ocasiones un deber del gobierno” y “¿qué cosa en los decretos-leyes ofende a nuestra conciencia de juristas y a nuestros sentimientos liberales?, el abuso, no el uso”; el segundo, que “el principio, de la independencia de los poderes públicos no debe admitirse con una rigidez que lesione el sagrado principio del *salus publica suprema lex*”.

Estos argumentos de juristas eminentes reconocen la necesidad de recurrir a una norma anterior y superior a la propia Constitución, para dejar de aplicar sus preceptos, y que por la necesidad ha de salirse la autoridad del cauce fijado por las reglas jurídicas fundamentales del Estado, sin que puedan legitimarse tales medidas por el Derecho, sino solamente a la luz de la historia y por las exigencias de la política.

El gobierno o la autoridad para quien se dan precisamente las normas constitucionales puede violar, entre otras, aquellas normas que se consignan para hacer frente a las situaciones de emergencia, ya traspasando los límites que la señalan o definen, o utilizándose

tales heroicos o drásticos remedios sin la base en los presupuestos de hecho que constituyen el estado de necesidad; pero tales violaciones constitucionales deben ser enérgicamente condenadas como más peligrosas aún que aquellas que, francamente, de modo sincero, declaran su apartamiento de la Constitución, por razones extrajurídicas de verdadera necesidad, pues si éstas son excepcionales, aquellas, las hipócritas, fácilmente tienden a convertirse en regla consuetudinaria *contra legem*, derogatoria para siempre de la Constitución escrita que contenía el principio de libertad.

Aquí me refiero, sin ambages, a la manera como se ha interpretado durante muchos años entre nosotros el uso de las “facultades extraordinarias” fuera de toda situación de emergencia. Y volviendo sobre lo que expresaba el jurista italiano Orlando, me parece más apropiado la frase de Ortega y Gasset, de que lo malo no son los abusos, sino los usos, puesto que en México hemos, no abusado de “facultades extraordinarias” sino usado de facultades legislativas fuera de toda situación de anormalidad o del estado de necesidad.

Con estos antecedentes entraremos a hacer algunas consideraciones sobre el sistema que utiliza a este propósito nuestra Constitución, pero antes debo advertir que tales consideraciones chocarán con algunas prácticas y con opiniones seguramente más autorizadas que la mía, por lo que mucho de lo que en lo de adelante exprese tendrá carácter polémico.

El artículo 29 constitucional contiene en una de las formas más amplias y excesivas los dos procedimientos conocidos para hacer frente al peligro que amenace al Estado o a la sociedad, es decir la “suspensión de las garantías individuales” y el otorgamiento al Poder Ejecutivo de “facultades extraordinarias.” En cuanto a la suspensión de garantías se refiere y en el punto relativo a los derechos individuales que pueden ser desconocidos por la situación de emergencia o de gran peligro, está en pie aún la protesta que contra el artículo 29 de la Constitución del 57 elevaron todos nuestros juristas en los más variados tonos, y además el sudamericano Arozamena, citado por Vallarta, quien critica que se autorice la suspensión de las garantías preconizadas por la misma Constitución como inherentes a la naturaleza misma del hombre. La Constitución de Querétaro del 17, si bien estableció la posibilidad de limitar el ámbito, espacio o territorio en que pueda regir la suspensión

de garantías, prestando as claridad de estilo al texto de la Constitución anterior, quitó la excepción que la del 57 hacia de la seguridad de la vida humana, por lo que toman mayor fuerza aún los ataques de nuestra doctrina constitucional, ya que pueden suspenderse actualmente, bajo la Constitución vigente todas las garantías que se estimen ser “obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación”.

En lo que toca a las autoridades que intervienen para suspender las garantías, es claro el texto de la primera parte del artículo 29 en el sentido de que es el presidente de la República, solamente, quien podrá suspender los derechos del hombre y del ciudadano, y que dicho primer magistrado debe hacer la suspensión por medio de “prevenciones generales”. La participación en actos políticos de tamaña trascendencia de parte del Consejo de Ministros y del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, no tiene más alcance, que ya de por sí es enorme, que el de autorizar al Poder Ejecutivo para suspender las garantías individuales, estimando esos órganos políticos, Consejo de Ministros y Poder Legislativo en pleno o Comisión Permanente, que existen los supuestos de una emergencia o el estado de excepción o de necesidad. No es un acto único la suspensión de garantías, que requiera la concurrencia de diferentes voluntades individuales y colectivas, sino dos actos distintos: el primero, de carácter complejo, aunque sea iniciado por el presidente de la República, corresponde al Consejo de Ministros y al Poder Legislativo; se refiere este acto a considerar como reunidos los elementos del grave peligro o conflicto y a autorizar al presidente de la República para que suspenda las garantías individuales. El segundo acto, o serie de actos, está constituido por la suspensión de las libertades o prerrogativas del individuo y esta actividad corresponde, exclusivamente y por derecho de propia competencia, al Ejecutivo Federal, a quien corresponde: señalar el territorio en que ha de producirse el eclipse de la libertad y la duración de este fenómeno, según circunstancias del lugar y del tiempo, que son modificables; y dentro de una arbitrariedad ilimitada, el presidente determina cuáles sean los derechos del hombre que pueden restringirse, condicionarse o suprimirse, “para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación”.

El Ejecutivo Federal solamente tiene dos limitaciones en el ejercicio de esta facultad de plenos poderes en el campo de la suspensión de los derechos individuales: primera, no poner fuera de la ley a un de-

terminado individuo, pero sí puede poner fuera del reinado del derecho a todos los habitantes del Estado; segunda, que la suspensión de garantías se realice por medio de “prevenciones generales”, es decir, por una fórmula que no se agote por virtud de una ejecución concreta o aislada.

Este análisis del artículo 29 de la Constitución mexicana vigente, podrá parecer a muchos de quienes me escuchan como argumentando al absurdo, subjetivamente; pero tengo la confianza o la seguridad de que tal es el análisis espectral que en un examen objetivo producen los términos claros del artículo 29 de la Constitución. Me adhiero sin reservas al joven profesor de esta Escuela, don José Campillo, al calificar de errónea la creencia de que el Decreto de fecha 1º de junio de 1942, del Congreso de la Unión, haya tenido por sí solo el efecto de suspender determinadas garantías, pues sólo el presidente de la República puede llevar a cabo esta suspensión, precisamente por medio de prevenciones generales, y estimo igualmente fundada la opinión de Campillo, de ser contrario a las disposiciones constitucionales lo establecido en el artículo 2º transitorio del propio Decreto; pero yo agregaría, bajo mi exclusiva responsabilidad, que también es contrario a la Constitución el artículo 1º del mismo Decreto, que reconoce o expresa que, aun antes de expedirse las prevenciones generales y por virtud del acto legislativo formal, ya se encontraban suspensas ciertas y determinadas garantías individuales. Resulta muy curioso que la actual situación de emergencia en que nos encontramos se haya decretado con tan serios apartamientos de las normas constitucionales, aplicándose, por un lado, principios de un gran respeto a la continuidad de la vigencia del orden jurídico, y por otro lado, que se haya ido más allá de los ya enormes poderes arbitrarios que reconoce el artículo 29 de la Ley Fundamental. Así, por ejemplo, el artículo 1º del Decreto de 1º de julio de 1942, aprueba la suspensión de garantías que acordó el presidente de la República para todo el territorio y para todos los habitantes de la República y se listan después las garantías suspendidas; lo que constituye una intromisión del Congreso Federal en materia perteneciente al Ejecutivo y se supone o admite que ya fue acordada y establecida la suspensión de determinadas garantías en todo el territorio y para todos los habitantes de la República. El artículo 3º “autoriza” al Ejecutivo para dictar las prevenciones generales que

reglamenten los términos de la suspensión de garantías, con lo cual se insiste en atribuir al Congreso el poder de decretar la suspensión de los derechos individuales y se delegan en el presidente de la República facultades que son propias y exclusivas de este magistrado, facultades que son no una reglamentación de una norma emanada del Poder Legislativo, sino una función normativa de carácter primario, ya que es la propia Constitución la que encomienda al Poder Ejecutivo el dictado de las “prevenciones generales” como medio para que realice las restricciones a las libertades del individuo. Por esta última consideración no encuentro ya fundada y por ello con sentimiento abandono a José Campillo, quien en su magnífico trabajo citado se adhiere a la tesis de que las “prevenciones generales” deben ser aprobadas por el Congreso de la Unión, pues aunque materialmente dichas prevenciones tengan la naturaleza legislativa, es claro y evidente que la Constitución otorga la facultad de dictarlas, única y exclusivamente, al presidente de la República. El Congreso de la Unión no puede suspender las garantías por medio de prevenciones o normas generales, ni podría alegarse en favor del legislador federal la conservación durante el estado excepcional de esa competencia, ya que en tiempos normales carece el propio Congreso de tal atribución.

El segundo de los métodos del establecimiento de la dictadura constitucional viene a quebrantar y a desconocer el principio de la división y separación de poderes. Consiste en lo que se denomina de muy variadas maneras, bien “plenos poderes”, “facultad de dictar decretos-leyes” y que en nuestro país es conocido bajo el término de “facultades extraordinarias”; en cuya virtud el Poder Ejecutivo, convertido en dictador por el fenómeno o situación de emergencia, dicta normas de naturaleza legislativa, ejerciendo una función que corresponde a otro órgano de la autoridad política.

El artículo 29 de nuestra Constitución vigente establece en su segunda parte este otro medio dictatorial cuando dice: “si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”, y con esta fórmula, se encuentra ligada la del segundo apartado del artículo 49 de la propia Constitución, cuando dice: “No podrán reunirse dos o más

de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.

Estos preceptos tienen una evolución histórica no muy bien conocida y han recibido una aplicación abiertamente inconstitucional, evolución y aplicación que han sido estudiadas de una manera detallada por el profesor Felipe Tena Ramírez en su *Derecho Constitucional Mexicano*, pero todavía existen muchos puntos oscuros y discutidos en cuanto al sentido y alcance precisos de dichos preceptos.

Por esto, con iguales reservas a las apuntadas anteriormente, expondré mi personal opinión sobre algunas de dichas cuestiones disputadas.

En primer término, son claros los textos en el sentido de que las facultades extraordinarias son concedidas por el Congreso de la Unión, y de que no es posible la intervención del órgano que actúa en los recesos del Congreso, es decir la Comisión Permanente; lo cual constituye una diferencia formal importante que distingue a las “facultades extraordinarias” de la “suspensión de garantías”, confirmandose lo dicho anteriormente de que no son las facultades extraordinarias un medio para hacer efectiva la suspensión de garantías, sino que tienen una propia naturaleza o función independiente del desconocimiento del estatuto jurídico de la personalidad humana.

Si en México estamos habituados al ejercicio de las facultades extraordinarias fuera de toda situación de emergencia, es decir, en plena normalidad y en absoluta paz, no debemos creer que las facultades extraordinarias se encuentren limitadas por la Constitución al simple ejercicio, tranquilo y pacífico, de la función legislativa para la expedición de un Código Civil o de una ley sobre una materia técnica difícil cualquiera, sino que debemos recordar que al amparo y con fundamento en el texto que autoriza las facultades extraordinarias en los tiempos de urgencia, de peligro y de gran necesidad, las autorizaciones que ha estimado el Ejecutivo Federal como necesarias para hacer frente a la situación, no han tenido substancia o materia legislativa ordinaria dentro de los límites del orden jurídico establecido en la Constitución. Recuérdese cómo en el Congreso Constituyente



del 56, no se aprobó el proyecto del diputado Olvera, sobre la concesión de estas facultades, y ello fue por el horror que se tuvo al nombre de “facultades extraordinarias”, por el entonces reciente abuso o mejor dicho, por el uso de tales facultades por parte del presidente Santa-Anna; y ha de recordarse también que después se enseñoreó la institución tan temida a través de la utilización del vago concepto de las “autorizaciones” empleado en el artículo 29, y que ya en la Constitución de Querétaro se usó el nombre de “facultades extraordinarias” desterrado en la Ley Fundamental del 57.

También hay que recordar a este propósito las diferentes opiniones y sentencias de juristas y jueces mexicanos, y cómo la doctrina aborrecía las facultades extraordinarias; cómo jueces tan ilustres como Vallarta admitieron forzosamente las facultades extraordinarias; pero más importante que la mera historia formal de tal institución es el estudio de la práctica de las facultades extraordinarias con apoyo o bajo el amparo del texto que hemos leído, pues no hay diferencia material entre los decretos de concesión de dichas facultades extraordinarias omnímodas anteriores a la Constitución del 57 y las que fueron posteriores a esa ley.

Efectivamente, examinemos unas facultades extraordinarias de nuestra primera época, las concedidas por Decreto de 25 de agosto de 1829, que dice: “Artículo 1º Se autoriza al Ejecutivo de la Federación para adoptar cuantas medidas sean necesarias a la conservación de la independencia, del sistema actual de gobierno y de la tranquilidad pública”, y comparémoslas con las consignadas en la famosa ley de 11 de diciembre de 1861: “Artículo 2º Se faculta omnímodamente al Ejecutivo para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias, sin más restricciones que la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución, y los principios y Leyes de Reforma”.

En cuanto a la aplicación histórica de este último decreto sobre facultades extraordinarias u omnímodas, es muy elocuente el contraste de los juicios emitidos por un ilustre historiador y por un eminente jurista, al estimar la conducta del presidente Juárez prorrogando el término de sus funciones. Según el maestro Justo Sierra, “Juárez acabó en los últimos meses del 65 su período constitucional; sus facultades omní-

modas no podían llegar al extremo de prorrogar legalmente lo que no existía legalmente una vez terminado el mes de noviembre, fueran las que fueran las deficiencias legales y personales del vicepresidente de la República (González Ortega, presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien vivía en Estados Unidos). Los momentos eran críticos, la separación de Juárez en ellos equivalía a deshacer el núcleo de la resistencia, era el suicidio de la República; sacrificó la Constitución a la patria, e hizo bien; la gran mayoría de los republicanos aplaudió este acto de energía que trasmataba al presidente en un dictador, en nombre de los sagrados intereses de la República” (*La evolución política de México*, p. 394).

En cambio, nuestra autoridad máxima en el derecho constitucional, don Emilio Rabasa, con criterio jurídico perfectamente certero, dice: “No es posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrogó de 63 a 67, ni usarlo con más vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras, ni con éxito más cabal... Sustituyó no sólo al Congreso sino al pueblo, prorrogando el término de sus poderes presidenciales por todo el tiempo que fuese menester; *pero se atuvo a lo que la Ley* de 11 de diciembre de 1861 *le prescribía como restricción*, y que era sólo en verdad la razón de aquella delegación sin ejemplo: salvó a la patria” (*La Constitución y la dictadura*, p. 140).

Para mí, es indiscutible que no hubo el llamado “golpe de Estado” de Juárez cuando estaba en suspenso la Constitución, si bien en la obra reciente sobre *Historia de México*, del padre BRAVO UGARTE, se sostiene que Juárez, al prorrogar su período presidencial, violó la forma de gobierno establecida en la Constitución. Creo que la tesis correcta es la que sostiene el constitucionalista Rabasa, ya que la concesión de “facultades extraordinarias” entraña en todo tiempo un método de dictadura; y a este propósito son muy interesantes las observaciones de otro ilustre jurista, don Ignacio Vallarta, quien expresó en una nota de su obra *El Juicio de Amparo y el “Writ of Habeas Corpus”*: “debo aprovechar (la ocasión) para decir lo que como juez me estaba vedado... Reputo altamente contraria al fin de una Constitución, que es fijar las atribuciones de los poderes públicos, la idea de que haya situación alguna en que sea lícito obrar contra la Constitución, y me parece inadmisibles la doctrina de que encima del Código Fundamental, se inscriba esta vaga máxima: ‘*la salud del pueblo es la suprema Ley*’, máxi-

ma que aunque expresa una verdad profunda, no se puede invocar contra la Constitución” (p. 101).

En la clase anterior, me referí a la nostalgia que se tuvo por el presidente Cárdenas unos cuantos días después de haber aparecido publicada la reforma constitucional más interesante que hemos tenido en México, la adición de este apéndice al artículo 49: “en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”, que he calificado en mi cátedra de una derogación por ley escrita de una costumbre que había derogado una ley escrita. El texto de la Ley Fundamental de 57 era clarísimo: “salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29”, no podía el Ejecutivo legislar; sin embargo, sabemos que se ejercían facultades extraordinarias según una costumbre *contra legem*. No era necesario para volver al régimen constitucional, sino aplicar lo que ya estaba escrito; pero era tal la complicidad o connivencia de todas las autoridades, de todos los Supremos Poderes: el Congreso delegando las facultades, el presidente solicitándolas en plena tranquilidad y completa paz y, lo que es más grave aún, la Suprema Corte de Justicia admitiendo la validez de la delegación con argumentos que no vale la pena examinar su solidez; que el presidente Cárdenas propuso la adición al artículo 29 con este precepto, que ha sido necesario para desterrar aquella costumbre contraria a un texto escrito. Tal vez la tendencia a los gobiernos fuertes y arbitrarios pueda hacer que también se viole esta adición o esta repetición del texto; porque no debemos juzgar que la actual situación de emergencia, muy limitada y prudente, sea la única forma o la máxima expresión de la dictadura constitucional. ¿La nueva letra de la Constitución, tendrá, por sí sola, la virtud de hacernos aptos para el ejercicio de la vida constitucional?

En el problema de las facultades extraordinarias existe el fenómeno siguiente: las facultades extraordinarias, según la Constitución vivida y no la literaria, se realizaban en plena paz y normalidad, fuera de la situación de emergencia o del estado de sitio, esas no son tan temibles; las temibles son las situaciones que puede producir la concesión de las facultades extraordinarias cuyo uso espantó a los constituyentes del 57, como también años antes al Congreso argentino que expidió la Constitución del 53, por el recuerdo que tenía del tirano Rosas, cuyo régimen fue destruido en Caseros. La Constitución argentina tiene en

su texto un artículo 29 que dice lo que sigue: “El Congreso no puede conceder al Ejecutivo Nacional ni las Legislaturas provinciales a los Gobernadores de Provincias ‘facultades extraordinarias’ ni la ‘Suma del Poder Público’, ni otorgarles Sumisiones ni Supremacías, por las que la vida, el honor, o las fortunas de los argentinos queden a merced de Gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que la formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria.” Yo desearía un artículo para la Constitución mexicana, idéntico a este precepto. La Constitución argentina proscribía, de esta manera radical, el método dictatorial de las “facultades extraordinarias”, y en cuanto el otro método, parece que fue inspirado por Vallarta y por todos nuestros juristas que más francamente han atacado lo excesivo de la suspensión de garantías. Dice, en efecto, el artículo 23 de la Constitución argentina del 53: “En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la Provincia o territorio en donde exista la perturbación de orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas a trasladarlas de un punto a otro de la nación, si ellos no prefiriesen salir fuera del territorio argentino”. Este es otro modelo de limitación al primer procedimiento para establecer la dictadura.

Para concluir, debo hacer rápidamente referencia a un problema de técnica política, relativo al funcionamiento y a la organización de los Poderes Públicos, que es muy difícil y que, además, escapa a la consideración del objeto de nuestro estudio.

Cabe recordar que apenas publicada la adición al artículo 49, lo que se hizo el 12 de agosto de 1938, el presidente Cárdenas expresó al Congreso de la Unión en su informe leído el día 1º de septiembre del mismo año, lo que sigue:

“La reforma del artículo 49 de la Constitución política del país, iniciada por el Ejecutivo y aprobada por el Honorable Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, ha venido a crear una situación de normal y equilibrado funcionamiento de los poderes, quitando todo resquicio de dictadura al ejercicio del Ejecutivo y creando una

verdadera garantía para el pueblo y para la sociedad. Hay, sin embargo, en esta situación plausible desde todo punto de vista, un vacío que es preciso llenar para que las tendencias que se persiguen con esa reforma constitucional, no se vean defraudadas por el sentido negativo de algunos de sus efectos.”

“La fluctuación económica constante en que viven actualmente las naciones trae con frecuencia aparejadas reformas de carácter perentorio, ya en sus aranceles, bien en sus arbitrios fiscales, ya en el disfrute de una plusvalía o incremento no trabajado y por ende susceptible de aprovecharse por el interés general, y en estas condiciones son indispensables leyes, muchas de índole transitorio, pero todas de carácter urgente, que demandan una inmediata elaboración. Como el Poder Ejecutivo está en contacto con tales problemas presenta iniciativas que corresponde al Legislativo discutir y aprobar con la debida oportunidad, conservando la esencia de ellas para no desvirtuar su propósito.”

“Hay otras iniciativas de las cuales puede decirse que por su índole de carácter social y sobre todo porque vienen a llenar una necesidad ingente que se presenta al impulso de la organización cívica y proletaria del país, reclaman ser respaldadas con oportunidad por el Poder Legislativo; pues si las consideraciones que fundan tales iniciativas no dejan lugar a duda respecto a su justificación, es de gran importancia que las Cámaras respalden con amplitud de criterio las soluciones del Ejecutivo para llenar aquel vacío y para responder a las demandas de las masas, que esperan protección o reivindicación inmediata de intereses vitales indebidamente enajenados.”

“Si la esencia misma de los poderes constitucionales de una República significa el ejercicio de la soberanía en las actividades específicas en que están divididos y a esto tiende la reforma constitucional que con toda sinceridad y empeño hemos llevado a cabo, no es menos cierto que la solidaridad política que vincula a los Poderes Públicos cuando éstos han surgido del mismo partido y están unidos en continua lucha contra grupos disidentes, deben de normar las actividades mediante una inteligencia cordial y sincera, los actos emanados de la percepción empeñosa de los problemas nacionales.”

“Bien está, sin embargo, que los ciudadanos representantes no acepten una situación incondicional de gestores oficiosos de las iniciativas

del Ejecutivo, pero para rechazarlas es preciso el análisis público, la discusión serena con los representantes del Poder que inició la ley y ante la presencia de los sectores interesados en que se nieguen o se aprueben tales preceptos.”

“Por otra parte, queda al Poder Legislativo un amplísimo campo para demostrar su independencia en el ejercicio de su soberanía, pues hay muchísimas leyes que no se han expedido aún y la mayor parte de los artículos de la Constitución que debieran haberse reglamentado a la fecha por mandato expreso de la misma, no lo han sido y es en este campo en donde indudablemente quedará demostrado que la armonía de los poderes en nuestro régimen se basa en el respeto mutuo; en la consideración que se guardan entre sí y en el esfuerzo constante que cada uno desarrolla para llenar sus funciones y satisfacer las innumerables necesidades de la nación.”

Un problema que todavía está pendiente y que tal vez quedará sin una solución perfecta, política y técnicamente a la vez, es el relativo a las relaciones que han de mediar entre el Legislativo y el Ejecutivo en cuanto a la participación que a este último corresponda en aquella función que consiste en el establecimiento de las reglas jurídicas.

Según Mirkine-Guetzévitch, “los plenos poderes, bajo el régimen parlamentario, sólo significan que la Cámara autoriza al gobierno a dictar una medida legislativa y a presentarla al parlamento para su confirmación posterior”. Desde el punto de vista de la técnica política, no hay diferencia entre la aprobación de un proyecto de ley debido a la iniciativa gubernativa y la aprobación posterior de un “decreto-ley” dictado en virtud de poderes especiales. Más adelante expresa este autor: “La vida actual es de tal manera compleja, que, por un lado, varios problemas de la vida social deben recibir una reglamentación administrativa y no legislativa, y por el otro, es el Ejecutivo quien debe desempeñar el papel más importante en el procedimiento legislativo. Para preparar una ley hay que disponer de especialistas, recurrir a la competencia de un gran número de sabios, de técnicos, de administradores, de funcionarios, etc. Así, para formular un proyecto de leyes necesario todo un aparato gubernativo. Para redactar la inmortal Declaración de los Derechos, no ha sido necesario consultar a los técnicos; pero para confeccionar un código de la vía pública o una ley sobre los seguros sociales, se necesita recurrir constantemente a

competencias técnicas que sólo al gobierno pueden corresponder” (*La constitutionnalité des décrets lois sous le régime parlementaire*. Bucarest, 1937, p. 21).

Es conocido el sistema utilizado a este propósito por algunas constituciones, de las leyes de “cuadro”, que simplemente y con un criterio político señalan las líneas que enmarcan el ordenamiento jurídico cuyo dictado corresponde al Ejecutivo. Nosotros tenemos en la fracción I del artículo 89 la facultad reglamentaria, la que consiste en poner en ejecución una ley dictada por el Congreso, una manera de realizar cierto grado de colaboración; la decisión política corresponde al órgano político, pero la determinación de los detalles, la técnica de su aplicación corresponde al gobierno, en el que debe haber técnicos. Esto apunta grandes posibilidades, pero no atribuye una competencia legislativa al Poder Ejecutivo, una competencia primaria sin ninguna directiva previa, sin ningún marco o cuadro proporcionado por la decisión política del cuerpo que representa a la totalidad del pueblo. Hay una enorme distancia entre la función reglamentaria y la delegación de una facultad legislativa que es contraria al régimen constitucional y al régimen democrático, pues como dice un profesor checo, M. WEYR: “Un régimen que practique el sistema de los plenos-poderes legislativos de modo duradero, se aparta de su fundamento democrático. Este indica un estado intermedio o de transición entre la democracia y la autocracia (dictadura). La idea de que la distancia entre democracia y dictadura pueda ser anulada por las circunstancias, de que el cambio de un régimen a otro resulte ‘libremente’ y con el consentimiento reiterado del factor democrático (del pueblo), es una ficción”.

Metafóricamente, podría llamarse a dicho cambio libre, el suicidio de la democracia. Pero tal suicidio quedará siempre como un asesinato, que como tal tiene a la muerte como consecuencia” (citado por Mirkine-Guetzévitch, *op. cit.*, p. 23).