

INTRODUCCIÓN

Cuando el profesor Karl Loewenstein analizó los problemas suscitados con motivo de la aplicación del estado de excepción en América Latina, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, practicó una detallada clasificación de los sistemas adoptados por las veintiuna repúblicas americanas, donde la suspensión o restricción de los derechos individuales y de las garantías sociales, se llevaron a cabo de distinta manera.

Como Loewenstein señala, su clasificación se basaba de forma exclusiva en los textos de las constituciones, sin conferir mayor relevancia a los acontecimientos políticos. Así, él formuló la siguiente clasificación.

A) Según la facultad general de suspender o limitar las garantías constitucionales durante las situaciones de emergencia;

- 1º Estados en cuyas constituciones no se autorizaban expresamente la suspensión ni la limitación: Chile, Ecuador, Estados Unidos, Haití, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, en algunos de estos Estados sí se limitaba la libertad individual, en la medida que podía arrestarse a los sospechosos sin recurrir a procedimientos establecidos por la Ley;
- 2º Estados en que podían suspenderse algunas garantías expresamente enumeradas: Brasil, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y República Dominicana;
- 3º Estados en que podían suspenderse todos los derechos individuales, excepto los que se consideraban fundamentales (verbigracia inviolabilidad de la vida humana y proscripción de la esclavitud): Argentina, Bolivia, Colombia, México, Nicaragua y Venezuela.

B) Según la autoridad gubernamental a quien correspondía el derecho de suspender las garantías o declarar el estado de sitio:

- 1º En términos generales el procedimiento era así: si el Congreso se encontraba sesionando, declaraba el estado de sitio; estando en receso, el presidente tenía el ejercicio de esa facultad, por lo general con la colaboración del Consejo de Ministros. Normalmente, el Congreso era convocado de inmediato —muchas veces a través

del mismo decreto presidencial en que se declaraba dicho Estado— y, una vez reunido, tenía el derecho de aprobar o no la decisión del Ejecutivo. Ésta era la regla en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, el Salvador, Honduras, México, Panamá y República Dominicana. Con ciertas reservas, Loewenstein también incluía a Uruguay en el mismo grupo;

- 2º Otro procedimiento era el siguiente: el Ejecutivo, bajo su estricta responsabilidad y teniendo solamente la obligación de informar al Congreso de las decisiones que adoptase, podía declarar el estado de sitio. Así ocurría en Haití, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.¹

Por su parte, Segundo V. Linares Quintana, analiza el estado de sitio incorporando en lo básico el criterio anterior; pero agregando también indagaciones históricas que hacen más explicable el funcionamiento de la institución. Así, de manera sucesiva estudia: estado de sitio; gobierno *de jure* y *de facto*; gobierno arbitrario y gobierno usurpador o despótico; concepto del estado de sitio; origen, desarrollo y decaimiento de las garantías individuales; raigambre del estado de sitio argentino; concepción alberdiana del estado de sitio; el estado de sitio en la Constitución chilena de 1843; disposiciones de la Constitución argentina sobre la materia; casos en que procede dicho estado; efectos; poder que lo declara; facultades de las provincias para declararlo; cesación, responsabilidad por el ejercicio de las facultades inherentes al estado de sitio; facultades extraordinarias; estado de asamblea, y ley marcial.²

Campillo Sáinz utiliza un esquema expositivo más sencillo: autoridades que deben efectuar la suspensión; formalidades; lugares donde se pueden suspender las garantías; casos en que se puede realizar esa suspensión, y garantías susceptibles de ser suspendidas.³

Mario de la Cueva opta por exponer la mecánica del estado de excepción sujetándose a los requisitos que deben cumplirse: que exista una situación de emergencia; que intervengan autoridades competentes, y que se dicte dentro de los límites debidos. Estos límites, a su vez,

¹ Loewenstein, Karl. *Legislación para la defensa política en las repúblicas americanas*. Montevideo, 1947, pp. 100-1.

² Linares Quintana, Segundo V. *La suspensión de las garantías constitucionales en la teoría y la práctica argentina*. "La Ley", Buenos Aires, septiembre 14 de 1945, tomo 39, p. 774.

³ Campillo Sáinz, José. *El juicio de amparo y la legislación de emergencia*. "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", México, enero-julio de 1944, tomo VI, núms. 21 y 22, p. 28.

son: no afectar determinadas garantías, como la prohibición de esclavitud, tormentos y mutilación; no excederse de áreas determinadas, ni del tiempo prefijado, y ajustarse a prevenciones generales y no a casos individuales.⁴

Siguiendo en parte a Loewenstein, Aguilar y Maya clasifica los diferentes sistemas constitucionales para la declaración del estado de excepción, teniendo en cuenta: los que prohíben o no previenen la suspensión de garantías, los que precisan que tal suspensión se lleva a cabo con la intervención del Congreso, y los que confieren al poder Ejecutivo la facultad exclusiva de suspenderla.⁵ El esquema de Ignacio Burgoa es más amplio;⁶ como también lo es el de Carlos Sánchez Viamonte.⁷ Sus puntos de vista coinciden, empero, con varios de los que hemos referido más arriba.

Este problema del método expositivo resulta de incuestionable relevancia. También nosotros, como señaló Loewenstein, nos reportaremos de manera principal a la letra de las constituciones; pero ahí donde la evidencia política nos permita inferir reglas acaso coincidentes, acaso discrepantes con esa letra, no eludiremos su consignación. Vamos pues, a analizar la institución en todos los países latinoamericanos, aunque en muchas ocasiones apenas se harán referencias breves a disposiciones constitucionales vigentes, como en el caso de Haití, por ejemplo.

Siguiendo ese orden de ideas analizaremos el contenido de las normas constitucionales para apreciar cómo han funcionado en la realidad y cómo coinciden o no con los lineamientos teóricos sobre la materia. Con esto trataremos de eludir el muy frecuente vicio de primero formular los esquemas para luego aplicarlos a la realidad. En un buen número de estudios todo lo que se encuentra es el a veces inteligente esfuerzo por demostrar que las cosas ocurren de tal forma que corroboran las teorías de un autor.

Veremos, en la segunda parte, qué disponen las constituciones latino-

⁴ De la Cueva, Mario. *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad*. "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", México, enero-diciembre 1945, tomo VII, núms. 25, 26, 27 y 28, pp. 177-179.

⁵ Aguilar y Maya, José. *La suspensión de garantías*. "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", México, enero-diciembre 1945, tomo VII, núms. 25, 26, 27 y 28, p. 195.

⁶ Burgoa, Ignacio. *Las garantías individuales*. México, 1970, pp. 193-240.

⁷ Sánchez Viamonte, Carlos. *El constitucionalismo. Sus problemas*. Buenos Aires, 1957. El autor analiza, sucesivamente, la naturaleza del estado de sitio, así como sus causas y finalidad; la libertad individual que permite; los órganos que intervienen en su declaración y las formalidades seguidas; la extensión territorial; su término, y las facultades del presidente de la República. *Cfr.* pp. 331 y ss.

americanas cuanto a las autoridades que intervienen para declarar el estado de excepción y sus respectivas responsabilidades; en qué casos proceden; cuáles son sus efectos; qué vigencia tienen; cómo cesan aquellos efectos y cómo funcionan las facultades extraordinarias del Ejecutivo.

Para efectuar ese análisis, iremos exponiendo las disposiciones constitucionales de los distintos países latinoamericanos, procediendo en su enunciación de acuerdo con el orden alfabético.

Debe preferirse el orden alfabético de enunciación, sobre el cronológico, toda vez que la penosa pero inocultable inestabilidad institucional acarrea frecuentes cambios en la letra y espíritu constitucionales. Este fenómeno desactualizaría prontamente el contenido del texto.

Además, en el caso de Cuba, por ejemplo, hemos tenido que compulsar una edición de la Constitución de 1962, a sabiendas de los múltiples cambios operados en la estructura constitucional cubana en los últimos años.

Por otra parte, la localización de un país en especial será más sencilla con este tan gastado aunque todavía útil sistema de organización alfabética.

Cabe adelantar, para la mejor inteligencia de la terminología empleada, que utilizamos la expresión "estado de excepción", con el propósito de comprender las múltiples variantes que la legislación constitucional presenta.

En efecto, el lector encontrará que en tanto unos países se refieren al estado de sitio, de emergencia o de alarma, otros hacen referencia a la suspensión de garantías o a las medidas prontas de seguridad.

Además, dentro de lo que llamamos estado de excepción incluimos la atribución de facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo para legislar, que si no siempre coinciden con la suspensión o limitación de garantías, sí suelen acompañarla.

En la primera parte de este estudio, examinaremos el estado de excepción a través de las ideas de algunos importantes constitucionalistas de nuestro tiempo.

Ciudad Universitaria, Septiembre de 1972