

CAUSAS LEGALES DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN AMÉRICA LATINA*

SUMARIO: *Introducción*. 1. Argentina. 2. Bolivia. 3. Brasil. 4. Colombia. 5. Costa Rica. 6. Cuba. 7. Chile. 8. Ecuador. 9. El Salvador. 10. Guatemala. 11. Haití. 12. Honduras. 13. México. 14. Nicaragua. 15. Panamá. 16. Paraguay. 17. Perú. 18. República Dominicana. 19. Uruguay. 20. Venezuela.

INTRODUCCIÓN

Las causas que dan origen al estado de excepción podrían clasificarse en legales y extralegales, según se encuentren consignados en normas expresas o procedan del arbitrio de quien lo impone.

Esa distinción no parece ociosa, sobre todo en el ámbito latinoamericano, pues empíricamente se puede constatar la frecuencia de los casos en que las autoridades establecen, expresa o virtualmente, estados de excepción sin que se hayan producido los supuestos legales que lo autorizan.

Tal fenómeno no tiene justificación. Al repasar las causales del estado de excepción es posible advertir lo equívoco de los textos constitucionales. En realidad, las causas que dan lugar a un estado de excepción difícilmente pueden encuadrarse en conceptos jurídicos. Se trata de motivaciones eminentemente políticas, que reflejan hasta qué grado la vida constitucional del Estado se encuentra vinculada a procesos por entero ajenos a las previsiones normativas.

Todas las constituciones latinoamericanas precisan los casos en que procede declarar el estado de excepción; pero ninguna escapa, aunque se parezca haber intentos en ese sentido, a la extensa vaguedad conceptual.

En el sustrato de todas las normas estudiadas se encontraría que la principal causa del estado de excepción es la voluntad de los detentadores del poder. Volvemos, así, a la vieja razón de Estado.

Repárese que hemos señalado a esa causa como la principal, no la única. Y esto porque no basta que se hayan producido los supuestos constitucionales para que se genere un estado excepcional; siempre se

*Este trabajo forma parte de una investigación más amplia que aparecerá bajo el título de: *La Dictadura Constitucional en América Latina*.

hace necesario que así lo decidan las autoridades facultadas para hacerlo. Esto no excluye que, como apuntábamos antes, esas mismas autoridades se valgan de la excepción, aun cuando no existan condiciones objetivas para corroborar que se ha dado el supuesto constitucional.

Puede verse, pues, que la declaración del estado de excepción es un acto potestativo que difícilmente puede ser impugnado con base en la ausencia de sus pretendidas causas legales.

En efecto, la complejidad misma de la vida estatal contemporánea hace difícilmente perceptibles para la generalidad incluso agresiones exteriores, que no necesariamente tienen que provenir de otro Estado extranjero ni traducirse en actos de ataque físico. Es el caso de las interferencias en los asuntos internos de un Estado provenientes de las grandes empresas transnacionales.

De otra parte, debe admitirse que las autoridades estatales disponen de instrumentos informativos que les permiten prever el eventual desencadenamiento de sucesos contrarios a su propia estabilidad, aun cuando tales síntomas resulten imperceptibles para la generalidad de la población. En este caso, incluso, podría resultar contraproducente la divulgación de datos más o menos secretos.

Finalmente, es preciso considerar que los estados de excepción son mecanismos adecuados a la defensa del Estado, y que Estado suele ser entendido en su acepción más restringida. Por otro lado, se sabe que los detentadores del poder suelen identificar su propio destino con el de las instituciones cuya titularidad ejercen, de suerte que también aplican para su afirmación personal las defensas que fueron ideadas para las instituciones.

1. *Argentina*

En Argentina, el artículo 23 de la Constitución señala los casos en que el estado de sitio debe ser declarado. La redacción del texto no haría suponer que tal declaración fuese una facultad de ejercicio potestativo, sino una necesidad determinada por la preservación del orden político.

Así, el estado de excepción procede:

- a) En caso de conmoción interior, y
- b) En caso de ataque exterior, siempre que esa conmoción o ese ataque pongan en peligro el ejercicio de la Constitución y la permanencia de las autoridades que ella misma crea.

Elementos muy próximos a los contenidos en el texto vigente existieron en la propia Argentina desde mucho antes. El Estatuto de Seguridad Individual, documento promulgado por el órgano que en 1811 desempeñaba las funciones gubernativas, establecía que "sólo en el remoto y

extraordinario caso de comprometerse la tranquilidad pública o la seguridad de la patria, podía el gobierno suspender ese decreto...”¹

Por otra parte, la primera Asamblea Constituyente argentina (1813) tomó la peculiar costumbre de autorizar al Poder Ejecutivo para que, en los recesos suyos, actuara con total independencia de ella, sin más obligación que informarla, una vez reiniciadas sus sesiones, de las medidas “que la salud de la patria le hubiera obligado a adoptar”. Rébora apunta que semejante autorización “revestía matices de pleonasmos; pues investía al Ejecutivo con más facultades y le aplicaba menores trabas que el Estatuto de Seguridad antes aludido”.²

Entre los antecedentes más inmediatos de la actual Constitución argentina³ está el proyecto del sabio jurista Juan Bautista Alberdi. En el artículo 85, fracción 22, de ese proyecto, se establece que el presidente de la confederación puede declarar “el estado de sitio en uno o varios puntos de la confederación en caso de ataque exterior... en caso de conmoción interior sólo tiene esa facultad cuando el Congreso esté en receso...”⁴

Como allí puede verse, admite las dos hipótesis actualmente en vigor; pero no precisa que impliquen un peligro para la subsistencia de la Constitución o de las autoridades. En esto quizá el talento de Alberdi no se haya equivocado; realmente no podría pensarse en un ataque externo o una conmoción interna que, siéndolo de veras, no pusiera en jaque a las instituciones nacionales. El busilis de la cuestión, como veremos más adelante, está en la discrecionalidad gubernamental para apreciar cuándo una conmoción representa de cierto una amenaza para las autoridades emanadas de la Constitución.

Pese a lo instituido por el referido artículo 23, debe entenderse que los móviles que han llevado a la declaración del estado de sitio no sólo radican en el peligro inminente por un derrumbamiento de autoridad. El ex-presidente Pedro Eugenio Aramburu declaró, en 1959, que en la agravación de la situación social argentina influía una inflación económica incontenida, a la que se sumaba la desconfianza pública hacia algunos organismos gubernamentales —nacionales y provinciales— que ninguna garantía ofrecían desde el punto de vista democrático ni cuanto a la posible estabilización económica.⁵

El propio Aramburu agregaba ser necesario que el gobierno comprendiera a las fuerzas morales que se movilizan en Argentina procurando dar fin al fraude “en todas sus manifestaciones”. Concluía asegurando con

¹ Rébora, Juan Carlos, *Facultades extraordinarias del poder Ejecutivo*. “Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas”, año xvi, núms. 1, 2, y 3, 1952, pp. 528-9, Lima.

² *Idem*, p. 530.

³ Cfr. Canal Feijoo, Bernardo, *Constitución y revolución*. México, 1955, pp. 410 y ss.

⁴ Linares Quintana, *op. cit.*, p. 779.

⁵ Santa Pinter, J. J., *El Estado de Derecho en la Argentina*. “Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico”, vol. xxx, núms. 3-4, 1961, p. 224, San Juan.

tono profético que en un futuro ya próximo el país había de recuperarse moral y materialmente, de acuerdo con los anhelos de la población.⁶

Nada novedoso, sin embargo, en estas declaraciones. Rébora recuerda cómo, en 1893, “cuando un cierto estado de susceptibilidad” que desde luego no alcanzaba los visos de una franca rebelión, el Ejecutivo obtuvo del Congreso Nacional la declaración del estado de sitio que le facultó para arrestar y confinar discrecionalmente a quienes le pluguía. Lo sintomático radica en que habiéndose constatado la ausencia de motivos reales que permitiesen la implantación de ese estado, el Congreso resolvió que “la conmoción estaba en los espíritus”.⁷

Ocho años después apareció una verdadera innovación. Ante los primeros movimientos obreros que Buenos Aires vivió, el Ejecutivo apeló de nueva cuenta al Congreso para llenar las formalidades requeridas en la declaración del estado de sitio; pero como a la luz de un criterio objetivo tampoco era posible proceder a tal declaración, surgió una figura híbrida que por fortuna no tuvo muchos seguidores en otras épocas y países latinoamericanos: el estado de sitio preventivo.⁸

Casos como los referidos llevaron a Linares Quintana a concluir que el estado de sitio figura entre las normas constitucionales que más se han subvertido y desnaturalizado en su aplicación. Habiéndolo concebido los constituyentes de 1853 como un medio extraordinario de defensa de la propia Constitución, “se le ha usado con frecuencia con finalidades abiertamente repugnantes a la letra y al espíritu de la ley suprema”.⁹

Procurando un remedio para tal circunstancia fue elaborado, en 1959, un Proyecto de Constitución para la República Argentina, por el Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad del Litoral.

En sus artículos 33 y 34 el Proyecto hace referencia al estado de sitio y a la implantación de la Ley Marcial. El primero procedería “en caso de conmoción interior o de ataque exterior que ponga en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella...”¹⁰ la Ley Marcial se admitiría “en los casos de guerras internacionales o civiles y cuando los hechos hagan imposible la actuación de los tribunales de justicia previstos en la Constitución...”¹¹

Atendiendo a los fenómenos apuntados, el tratadista Bielsa apunta que el estado de sitio a que venimos aludiendo es, en cierta medida, impropio; pues el estado de sitio propiamente dicho tiene una connotación bélica y atañe a los lugares cercados o “situados” en la fuerza. El estado

⁶ *Ibid.*

⁷ Rébora, *op. cit.*, p. 533.

⁸ *Ibid.*

⁹ Linares Quintana, *op. cit.*, p. 774.

¹⁰ *Proyecto de la Constitución para la nación argentina y Exposición de motivos.* Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, 1969, p. 37.

¹¹ *Idem*, p. 38.

de sitio, contemplado en la Constitución argentina, es un "estado de sitio práctico o político".¹²

Pero al lado de ese estado *práctico*, sitúa otro denominado *facticio*, o sea el que pueden preparar el gobierno o su partido, alterando deliberada y artificialmente el orden con objeto de justificar medidas draconianas. Aun cuando lo frecuente es que el estado de sitio sea declarado por causas internas (conmoción pública, alteración grave del orden, etcétera), en la realidad estas causas son más que aparentes, y lo que hay son designios políticos o electorales, que dan pábulo a grandes arbitrariedades.¹³

Una reforma de 1949, hoy derogada, introdujo el estado de prevención y alarma, susceptible de ser declarado en casos de alteración del orden público "que amenace perturbar el normal desenvolvimiento de la vida o las actividades de la población".¹⁴ Véase aquí constitucionalizada la situación presentada en 1893 y 1905 a que antes hicimos referencia. Bien se señaló la extrema peligrosidad de una norma semejante, redactada con suma equívocidad.

Cuanto a la Ley Marcial y su inaplicabilidad dentro del orden constitucional argentino, Bielsa recuerda los dos únicos casos que han regido en Argentina: uno en 1869 y otro en 1930, bajo el gobierno *de facto*.¹⁵ En la primera ocasión, el entonces senador Bartolomé Mitre, aseguró:

La Ley Marcial o, lo que es lo mismo, la competencia de los tribunales militares aplicada a los delitos comunes con exclusión de las leyes y de los jueces ordinarios no naturales, no es institución de los pueblos libres.¹⁶

Un caso que revistió gran interés fue el recurso extraordinario, formulado en 1960 por la Liga Argentina de los Derechos del Hombre, cuando se le negó autorización para efectuar una reunión pública en un teatro, con el fin de "analizar la situación imperante en el Paraguay, en relación con la vigencia de los Derechos del Hombre".¹⁷

Regía, a la sazón, la declaración de estado de sitio contenida en la Ley 14785. En esta ocasión el estado de sitio fue motivado por una serie de movimientos huelguísticos, a los que se atribuyeron propósitos "típicamente insurreccionales (que) constituían la manifestación actual y extrema de un proceso más vasto y profundo".¹⁸ Tamaño peligro para el ejercicio de la Constitución requirió el otorgamiento al Ejecutivo de

¹² Bielsa, Rafael, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1954, p. 252. En esta observación, además, Bielsa apunta su coincidencia.

¹³ *Idem*, p. 253.

¹⁴ *Idem*, p. 260.

¹⁵ *Idem*, p. 262.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ "La Ley", marzo 10 de 1960, p. 1, Buenos Aires.

¹⁸ *Idem*, p. 2.

un "razonable mínimo de facultades excepcionales",¹⁹ contraviniéndose así a la propia Constitución, que prohíbe esas facultades.

El decreto que puso en vigor el estado de sitio, expresamente consignaba:

Que elementos políticos, con propósitos notoriamente antidemocráticos y en gran parte apoyados e incitados desde el exterior, al margen de la auténtica vida sindical, intentan crear en el país una situación de anarquía y subversión, especialmente en aquellas fuentes de producción a los que se dirige la acción del gobierno para obtener nuestra indispensable transformación económica. Que toda actividad está dirigida contra los intereses económicos primordiales de la nación, e importa, por su confesado propósito, un abierto ataque al régimen constitucional y al principio preventivo de gobierno.²⁰

En informe verbal presentado ante la Cámara de Diputados, el ministro del Interior ofreció, empero, que la vigencia del estado de sitio no sería un instrumento para "acallar la voz del pueblo", sino para "prevenir las consecuencias de un estado de conmoción interna". Y esto, porque "signos visibles" indicaban que se trataba de desencadenar la violencia. "Hay un estado de perturbación e inquietud que significa un peligro para la paz interna y el orden constitucional", agregó luego el ministro. Cuando él mismo se dirigió al Senado, aseguró que se quería:

Crear un clima de desacato e irrespetuosidad. Se estimula la desobediencia, la indisciplina y el desprecio de la ley. Se hace burla y escarnio de la autoridad... Este cuadro se refleja en discursos y periódicos en un tono de inusitada violencia, con desembozada incitación a la acción subversiva y de reclamo a las fuerzas armadas para guiarlas a una acción fuera de su misión específica.²¹

Como se puede apreciar con el ejemplo anterior, la calificación, por parte de las autoridades, de una serie de actividades sindicales, es razón suficiente para que el país sea puesto en estado de sitio. La falta de disposiciones legales anunciativas de los casos en que tal estado procede, es frecuentemente aprovechada por algunos regímenes para hacer primar su voluntad. Desde el Decreto número 536, sobre seguridad del Estado, de enero 15 de 1945, que satisfizo los requisitos de las leyes de orden público, pues contenía una serie amplia y detallada de medidas avocadas a la defensa de la constitucionalidad contra los amagos subversivos del totalitarismo,²² y cuya vigencia concluyó al fin de la Segunda Gran Guerra, no ha habido otra reglamentación semejante en Argentina. Existe, por

¹⁹ *Idem*, p. 4.

²⁰ *Idem*, p. 5.

²¹ *Idem*, p. 6.

²² Loewenstein, *op. cit.*, pp. 135-6.

tanto, una generosa facultad discrecional para que el propio gobierno diagnostique cuándo y por qué una situación es peligrosa y debe declararse el estado en sitio.

2. Bolivia

Bolivia, cuyas frecuentes mutaciones constitucionales no siempre han significado una alteración profunda de sus instituciones jurídicas, establece en el artículo 34 que el estado de sitio procede en casos "de grave peligro".

Precepto semejante se encuentra ya en las constituciones de 1826, 1831, 1834 y 1843, que lo repiten en su artículo 84, fracción 2^a 23

La Constitución de 1861, empero, precisaba que esa conmoción interior debía poner en peligro a la propia Constitución y a las "autoridades" creadas por ella. Años después (Constitución de 1868) se volvió al concepto primitivo, mismo que se mantuvo en las constituciones 1871, (art. 20), 1878 (art. 26), 1880 (art. 26), 1938 y 1945 (art. 35).²⁴

Puede verse, en consecuencia, que aun cuando en 1861 se tenía una débil idea de institucionalidad, del punto de vista técnico, el precepto se presentaba más depurado y certero.

3. Brasil

El artículo 155 de la Constitución brasileña determina los siguientes casos, como condiciones para declarar el estado de sitio:

- a) Grave perturbación del orden.
- b) Amenazas de que se produzca esa perturbación.
- c) Guerra exterior.

Los puntos a) y b) ya aparecían en el artículo 34, fracción 21 de la Constitución de 1891,²⁵ y se conservaron sin modificación en las *Emendas* de 1926.

En 1937 la Constitución presentó la originalidad de declarar (art. 186) el estado de emergencia. Pero, además, como la propia Constitución fue aprobada mediante un plebiscito, tenemos el único caso conocido de una votación popular para declarar el estado de excepción. Encontramos allí un ejemplo de constitucionalización del estado de excepción.²⁶ Eso no obstante, la disposición constitucional fue reforzada por Ley de Orden Público de 1938, que a su vez complementó otra de carácter similar cuando Brasil entró a la Segunda Guerra Mundial.²⁷

²³ Trigo, Ciro Félix, *Constituciones Bolivianas*. Madrid, 1954, pp. 262-3.

²⁴ *Idem*, pp. 310, 329, 346, 366, 393, 426 y ss.

²⁵ Cavalcanti, Themistocles Brandão. *Las Constituciones de los Estados Unidos del Brasil*. Madrid, 1958, p. 334.

²⁶ *Idem*, p. 533.

²⁷ *Decreto-Ley No. 4766*, de 1º de octubre de 1943, cit. por Loewenstein, *op. cit.*, p. 132.

El hecho de haberse declarado el estado de emergencia por el artículo 186 de la Constitución de 1891, originó problemas de técnica constitucional cuanto a su levantamiento, que se llevó a cabo por medio de la Ley Constitucional número 16, de 30 de noviembre de 1945, en su artículo único.²⁸

En todo caso, y tratando de evitar graves fricciones que pudieran destruir el edificio jurídico brasileño, Rui Barbosa elaboró una peculiar doctrina según la cual las garantías y los derechos constitucionales son cosas distintas. Aquéllas son meras formalidades de seguridad política y judicial; éstas son “manifestación de la personalidad de su existencia subjetiva”.²⁹ Con esta infundada tesis, se pretenden justificar los actos del Estado que declaren suspendidas las “garantías constitucionales”, pues, pretendidamente, no se afectan los “derechos” constitucionales.

En Brasil, por otra parte, tiene gran relevancia la distinción entre estado de sitio y suspensión de garantías. Hemos visto ya cuándo procede el primero; la segunda sólo puede ser declarada habiendo estado de sitio (art. 157).

4. Colombia

En Colombia, la Constitución distingue entre estado de sitio y estado de emergencia. Según el artículo 121 el primero procede en caso de guerra exterior o de conmoción interior; el segundo se produce, según el artículo 122, cuando sobrevienen hechos distintos de los previstos por el 121 y que perturben o amenacen con una perturbación grave e inminente del orden económico o social del país, o que constituyan también una grave calamidad pública.

Así, vemos contempladas las siguientes hipótesis:

A. Estado de sitio:

- a) Por guerra exterior.
- b) Por conmoción interna.

B. Estado de emergencia:

- a) por perturbación, o amenaza de que tal ocurra, del orden económico.
- b) Por perturbación, o amenaza de que tal ocurra, del orden social.
- c) Por grave calamidad pública.

En el párrafo segundo del 122 se exige que la declaración de estado de emergencia deba ser motivada; en el párrafo correspondiente del artículo anterior, empero, nada se dice a ese respecto. ¿Significa esto que la declaración de estado de sitio puede formularse sin necesidad de ex-

²⁸ Cavalcanti, *op. cit.*, p. 575.

²⁹ Cit. por Melo Franco, Afonso Arinos de. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro, 1958, p. 180.

presar los móviles que inclinan al gobierno nacional a decretarlo? No parece que así ocurra. Simplemente que, según la letra constitucional, en tanto que la declaración del estado de emergencia va acompañada de esa exposición de motivos, en el caso de declararse el estado de sitio éstos sólo deben exponerse ante el Congreso, si se encuentra en sesiones, o bien el primer día de sesiones ordinarias o extraordinarias que el Congreso tenga con posterioridad a la declaración.

Así, la motivación en el caso de estado de emergencia es simultánea a su declaración, pudiendo ser posterior en el estado de sitio. Y, en realidad, justificar la implantación del estado de sitio no reviste muchos problemas si se tiene en cuenta la tendencia a atribuir a factores de índole internacional la violencia que se experimenta en el ámbito nacional.³⁰

Un caso especial es el prescrito por el segundo párrafo del artículo 28, según el cual aun en tiempos de paz, y dándose "graves motivos" para "temer" la perturbación del orden público, pueden ser aprehendidas y retenidas por mandato gubernamental aquellas personas en quienes concurren "graves indicios" de que "atentan" contra la paz pública. Esa detención puede prolongarse hasta diez días.

Es obvio que esta fracción del artículo 28 implica la derogación de varias garantías individuales. Podría asimilarse a lo que algunos denominan estado de alarma. Empero, ya que en la parte correspondiente de la Constitución no está incluido, y dado que ya estarían previstos los estados de sitio y emergencia, esa facultad resulta exorbitante.

Aguilera Camacho encuentra que la tendencia a la desconstitucionalización del Estado tiene síntomas muy perceptibles en Colombia. El primero de ellos es la pugna partidista que desvía al pueblo de una participación política dentro de los cauces legales, llevándolo al abstencionismo y al inconformismo con autoridades sistemáticamente tildadas de inmorales. El descrédito de la administración, del Congreso y de los organismos jurisdiccionales, es un continuo pretexto para la subversión.

Creemos, sin embargo, que el juicio de este autor no es atinado del todo. Ciertamente que las acusaciones iterativas y dolorosas de un partido de oposición pueden generar profunda incertidumbre. Pero lo que suele observarse, en buena parte de los casos, es la intolerancia gubernamental hacia las manifestaciones disidentes, a las que responde con distintas formas y grados de represión. Entre los móviles del estado de sitio no siempre está la agresión popular o faccional a las instituciones; a veces el origen es la represión oficial.

Otro aspecto, sin duda más importante que el antes mencionado por Aguilera, es el que se designa como "anarquía de las relaciones entre el capital y el trabajo"; pues admite la polarización de intereses entre ambas clases, aun cuando no llega a referirse textualmente a la lucha entre

³⁰ Aguilera Camacho, Alberto, *La desconstitucionalización del Estado*. "Revista de la Universidad Libre." III época, núm. III, julio-agosto de 1955. Bogotá, p. 6.

ellas. Además, advierte la existencia en Colombia de una muy acentuada inestabilidad e inseguridad jurídica, que da lugar a profundos desajustes emocionales entre los ciudadanos.³¹

Contrario a esa opinión uno de los constituyentes, que en 1886 participó en la elaboración de la Carta vigente, aseguraba que el artículo 121 era lo único sensato, lo verdaderamente científico, porque se fundaba en las necesidades reales de una situación violenta y anormal. Invocaba el derecho del Estado a defenderse y el interés del país a ser defendido.³²

Un caso sugestivo que ilustra la tesis anterior fue el presenciado en 1905. Siendo Rafael Reyes presidente de la República, y habiéndose producido una serie de trastornos públicos en los departamentos de Cundinamarca y Santander, pidió al Congreso la declaración del estado de sitio. Como el Congreso discrepó de la opinión presidencial, Reyes lo suspendió declarando "que no es en la Constitución sino en la suprema ley de la necesidad donde debe buscarse el fundamento de este acto trascendental..."³³

En una encuesta sobre la importancia del artículo 121, Lázaro Tobón sustentó la tesis de que el régimen extraordinario provisto por la disposición constitucional, debía interpretarse en forma restrictiva y nunca extensiva. Debe, según Tobón, reprimirse un alzamiento; pero no las supuestas causas de un eventual descontento. Distinguiendo el estado de sitio del llamado estado de necesidad invocado por Reyes, asegura que nada puede justificar al segundo, y que dentro de la mecánica constitucional colombiana sólo el primero tiene cabida.³⁴

La confusión entre ambas situaciones es a veces ineludible. El publicista Sachica, por ejemplo, concibe al estado de sitio como la defensa de la Constitución "en caso de necesidad extrema" y como recurso ineludible para salvaguardar el orden. Sin embargo, esos casos quedan circunscritos a la guerra exterior y a la guerra civil.³⁵ Pero ¿es lo mismo guerra civil que trastorno del orden? Desde luego, parece obvio que toda guerra civil implique una ruptura del orden; mas no toda ruptura o amenaza de ruptura del orden tiene que darse a manera de guerra civil.

La Constitución colombiana no distingue entre alzamiento y conmoción interior. Sin embargo, se ha entendido que al equiparar el artículo 121 los casos de guerra exterior con los de conmoción interior, está confiriendo a ésta las mismas características de inminencia y violencia que corresponden a aquélla. De tal manera se da el paralelismo entre ambas

³¹ *Idem*, pp. 8-9.

³² Castaño T., Abel R., *Encuesta sobre el alcance del Artículo 121 de la Constitución*. "Revista de la Facultad de Derecho." t. v, núms. 19 y 22., septiembre de 1956, p. 31, Medellín, Colombia.

³³ *Ibid.* Utilizamos la expresión "suspendió al Congreso", porque constitucionalmente no estaba facultado para disolverlo.

³⁴ Castaño, *cit. supra*. pp. 35-6.

³⁵ Sachica, Luis Carlos, *Constitucionalismo colombiano*. Bogotá, 1966, p. 321.

figuras, que es válido pensar que la Constitución de Colombia no prevé el establecimiento del estado de sitio con cualquier pretexto: de acuerdo con la norma, ese estado sólo es decretable en situaciones de alta gravedad, cuya evidencia no dé lugar a sospechas cuanto a la interpretación y calificación gubernamental.³⁶

Teniendo las posibles interpretaciones divergentes, que acaso tiendan a ampliar el significado y propósito del artículo 121, algunos han pretendido, sin mayor éxito, que el texto constitucional adopte un criterio de enumeración taxativa de aquellos hechos que pueden considerarse como causas de la ruptura del orden público.³⁷ Sin embargo, en Colombia esta idea no ha tenido más que unos cuantos adeptos. El ambiente ha sido moralmente contrario a la incorporación de un texto enunciativo de esa categoría. Repárese que ni siquiera durante el periodo de la Segunda Gran Guerra, en que aun países como Argentina (*vide supra*) adoptaron una ley de orden público, Colombia aceptó una solución semejante.

Esto no obstante, el constitucionalista Darío Echandía ha sustentado que en la hipótesis contemplada por el artículo 121 también caben los trastornos producidos por huelgas, catástrofes generadas por fuerzas de la naturaleza e incluso crisis de carácter financiero y económico.³⁸

Cuanto al estado de emergencia económica y social, su origen en Colombia se remonta a 1953, año en que una comisión de Estudios Constitucionales, nombrada por el gobierno nacional, sugirió su adopción normativa. Trataban de preverse, así, las circunstancias de índole económica capaces de perturbar el orden social; se crearía un instrumento de incontestable juridicidad para remediar tal situación.³⁹

La iniciativa gubernamental que se planteó a la Asamblea Nacional seguía las directrices dadas por la comisión. Señalaba que "en caso de grave anormalidad económica el presidente podrá dictar las providencias que juzgue necesarias para conjurar la situación". En la exposición de motivos que acompañó a dicha iniciativa se decía que los trastornos de carácter económico acarrear hondas perturbaciones en la vida social, cuya significación incluso llega a superar a las de orden político, "con los cuales fatalmente se coordinan". Agregaba esa exposición que, para no tener que recurrir al artículo 121 en tales casos de crisis económicas, y para eludir la morosidad del proceso legislativo ordinario en condiciones de extremo apremio, se hacía necesario contemplar la inscripción constitucional del estado de emergencia económica y social.⁴⁰

³⁶ *Idem*, pp. 322 y 330.

³⁷ *Idem*, p. 330.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Restrepo Arceaga, Fabio, *El estado de emergencia económico y social*. "Estudios de Derecho." Año xxix, segunda época. vol. xxvii, núm. 74. septiembre de 1968, p. 325, Medellín, Colombia.

⁴⁰ *Idem*, pp. 326-7.

El proyecto de 1952 fue desestimado. Hasta trece años después, el senador Alfonso López Michelsen presentó una nueva iniciativa que disfrutó de buena acogida entre sus colegas, y fue aprobada una redacción similar a la que hoy está vigente y analizamos en párrafos superiores. Con su inclusión se aceptó la influencia del fenómeno económico en la vida nacional, así como el hecho de que un trastorno en esa área repercute muy seriamente en otros aspectos de la organización social.⁴¹

Se pensó que un descenso más allá de lo previsible y normal en el nivel de cambios, por ejemplo, plantea situaciones tan delicadas como el incremento de subempleo y desempleo, aumento en los costos de producciones, alza en el valor de los servicios, cierre de empresas y encarecimiento de créditos. El malestar natural que se produce en un panorama así, traducido en huelgas, paros, motines y delitos del orden común, podían amenazar la estabilidad del propio Estado. Por eso, la doctrina acogió al artículo 122 como un complemento del 121, que sirvió además como un instrumento apto para reforzar el respeto a la legalidad constitucional.⁴² Se entiende que la declaración del estado de emergencia económica y social es una situación intermedia entre la anormalidad absoluta, significada por la guerra exterior o civil, y la plena normalidad.

Restrepo Arteaga comprendía las ventajas del artículo 122 diciendo que:

- a) Permite hacer frente a situaciones graves de anormalidad, sin tener que ocurrir al expediente del estado de sitio.
- b) Permite eludir el minucioso proceso legislativo ordinario, y así percibir oportunos medios de beneficio común.
- c) Evita la tendencia a adoptar medidas generalmente tachadas de ilegales, abusivas y arbitrarias.
- d) Sirve para resguardar no sólo el orden económico, sino también el civicomilitar.
- e) No excluye que simultáneamente, si así lo demandan las circunstancias, se establezca el estado de sitio.⁴³

5. Costa Rica

Para que se dicte la suspensión de garantías en Costa Rica, sólo se requiere que exista una "evidente necesidad pública" (artículo 121, fracción 7, constitucional).

La tradición antimilitarista de que hoy hace gala Costa Rica ya asomaba en el artículo 39 del Pacto Social Fundamental Interno o Pacto de Concordia, de diciembre 19 de 1821.⁴⁴ Allí se contenía una especie de es-

⁴¹ *Idem*, pp. 328-9.

⁴² *Idem*, pp. 330 y ss.

⁴³ *Idem*, p. 331.

⁴⁴ Peralta, Hernán G., *El Derecho Constitucional en la independencia de Costa Rica*, San José, 1965, p. 45.

tado de sitio y ley marcial, en los casos que la provincia (de Costa Rica) fuese amenazada en su seguridad, libertad e independencia.

Principios análogos contuvieron las constituciones de la República Federal de Centro América en 1824 (arts. 67, fracción 4, 120, 127 y 176), en 1835 (arts. 118, 119 y 131) y en 1898 (art. 41). En la Constitución Federal de 1921 se aumentaron como causales del estado de excepción las epidemias u "otras calamidades públicas" (art. 64).⁴⁵

De acuerdo con esa última Constitución, la propia Asamblea Constituyente decretó una ley de estado de sitio que, en cierta medida, también instituía el estado de ley marcial (art. 1). Esta ley presentaba un original artículo 3º, de acuerdo con el cual existían:

- a) Estado de sitio.
- b) Estado de sitio por causa grave.
- c) Estado de sitio por causas gravísimas, aunque no se proporcionan elementos para tal distinción.⁴⁶

6. Cuba

La Constitución cubana formalmente en vigor, precisa en su artículo 41 que el estado de sitio será declarado cuando:

- a) Lo exija la seguridad del Estado.
- b) Se produzca una guerra internacional.
- c) El territorio nacional sea invadido.
- d) Se altere el orden.
- e) Se produzcan otros hechos que perturben "hondamente" la tranquilidad pública.

Debe verse que varias de las hipótesis son resumibles en una sola. La última y penúltima señaladas, por ejemplo, podrían figurar en un solo rubro e incluso ser consideradas dentro de la planteada en primer término, dada la extrema elasticidad que ya hemos apuntado cuando se hace referencia a la seguridad del Estado.

Se ha observado que el periodo crítico, cuanto a las medidas de excepción, fue el comprendido entre los años 1928-1933.⁴⁷ Por esta razón el senador José Manuel Cortina presentó unas bases para reformar la Constitución, en enero de 1931, que, entre otras cosas, reducían las posibilidades de utilización de medidas excepcionales. El Plan Cortina, bien sucedido en otros capítulos que sí influyeron en la Constitución de 1940, no fue muy tomado en cuenta en esta materia. Por su parte, el representante Carlos Manuel de la Cruz presentó (abril de 1931) un prospecto redactado por la oposición en que se limitaba el derecho consti-

⁴⁵ Gallardo, Ricardo. *Las constituciones de la República Federal de Centro América*. Madrid, 1958, pp. 713, 719, 722-3, 730, 759, 761, 779 y 821.

⁴⁶ *Idem*, p. 877.

⁴⁷ Hernández Corujo, Enrique, *Historia constitucional de Cuba*. La Habana, 1960, t. II, p. 144.

tucional de suspender las propias garantías constitucionales.⁴⁸ En 1933 también José Portuondo y de Castro presentó un proyecto de Constitución, que en lo concerniente a la suspensión de garantías coincidía con el de De la Cruz.

Un recrudecimiento de la inestabilidad ambiental orilló a que en 1952, el mismo día que fue promulgada la ley constitucional, un decreto suspendiese las garantías constitucionales por 45 días. A partir de entonces la suspensión de garantías se convirtió en práctica iterativa. Se llevó a cabo el 26 de julio de 1953, cuando el levantamiento castrista, en abril y diciembre de 1956, y en enero, marzo, agosto, septiembre y diciembre de 1957.⁴⁹

La crisis, que continuó en 1958, desembocó en la caída del régimen del general Fulgencio Batista. El 3 de enero de 1959 tomó posesión el gobierno revolucionario en Santiago de Cuba, que fue declarada capital provisional del país, al tiempo que se nombró presidente al doctor Urrutia. Correspondió al doctor Fidel Castro, "Comandante absoluto de las fuerzas revolucionarias y delegado del poder Ejecutivo", trasladarse a La Habana, donde posteriormente se instaló el gobierno nacional, y comenzó a practicar algunas modificaciones a la Constitución de 1940, una de las cuales consistió en suspender el *habeas corpus* "por 90 días y para determinados casos".⁵⁰

7. Chile

La Constitución chilena proporciona distintas hipótesis en sus artículos 44, fracción 12, y 72 fracciones 10 y 17.

De acuerdo con la primera de esas disposiciones, la restricción de garantías se puede dar:

- a) Cuando lo reclame la necesidad imperiosa de defensa del Estado.
- b) Cuando lo reclame la conservación del régimen constitucional.
- c) Cuando lo reclame la preservación de la paz interior.

En la fracción 10 del artículo 72 se incluye la emergencia financiera, a través de la cual el presidente de la República, con la firma de todos los ministros de Estado, puede decretar pagos no autorizados por la Ley, para hacer frente a necesidades impostergables derivadas:

- a) De calamidades públicas.
- b) De agresión externa.
- c) De conmoción interna.
- d) Del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin grave daño para el país.

⁴⁸ *Idem*, p. 135-9; Portuondo y de Castro, José, *Proyecto de Constitución*. La Habana, s. f., 2ª edición, pp. 14-5.

⁴⁹ *Ley-Decreto* N° 1, de abril 4 de 1952; Hernández Corujo, *op. cit.*, pp. 233 y 237.

⁵⁰ Hernández Corujo, *cit.*, pp. 243-4.

De acuerdo con la fracción 17 del mismo artículo 72 se declarará el estado de asamblea cuando exista una invasión o amenaza de invasión extranjera; y el estado de sitio cuando se produzca una conmoción interna.

Esta clasificación amplía un poco la proporcionada por el profesor Evans de la Cuadra.⁵¹

La Ley de Emergencia de 1942, que creó las zonas de emergencia, incluyó los actos de sabotaje contra la seguridad nacional, como una causal más para la suspensión de garantías. Esta amplitud legislativa, dice Bernaschina, ha dado lugar a un "casi permanente atropello a las libertades consagradas en la Constitución".⁵²

La doctrina chilena opina que para declarar el estado de sitio, en caso de ataque extranjero, no basta el temor de que ese ataque se produzca; es necesario que se haya producido en la realidad. De la misma forma que si hubiese guerra, pero no existiera la amenaza extranjera, tampoco podría declararse el estado de emergencia previsto constitucionalmente.⁵³

8. Ecuador

El artículo 98 de la Constitución ecuatoriana, de 1967, consagraba la triple razón:

- a) Invasión exterior.
- b) Guerra internacional.
- c) Conmoción interior.

Acaso la ventaja que presenta este artículo es que se remite a una situación de conmoción interior, y prescinde de la ambigua defensa del Estado o preservación de la paz pública. Y aun así, todavía sería cuestión de precisar si esa conmoción es objetivamente corroborable.

Un común denominador bolivariano enlaza los orígenes constitucionales de varios países sudamericanos. Esto es claramente perceptible en la Constitución Grancolombina de 1821, donde encontramos conceptos muy semejantes a las constituciones venezolanas de la misma época. El artículo 128 de la Grancolombina admitía el estado de excepción en casos "de conmoción interior a mano armada".⁵⁴

En Ecuador, en 1830, se aplicó ese criterio indefinido que ya hemos visto en otros casos, y se suprimió la referencia al ataque armado, dejando sólo el de conmoción interior (art. 35, fracción 5ª). Se volvió al concepto original en 1843 (art. 62) y de nueva cuenta se regresó al segundo sistema en 1845, repitiéndose en 1851 (art. 75), en 1852 (art.

⁵¹ Evans de la Cuadra, Enrique, *Relación de la Constitución Política de la República de Chile*. Santiago, 1970, pp. 88, 120, 126 y 128; Bernaschina González, Mario, *Manual de Derecho Constitucional*. Santiago, 1958, t. I, p. 475 y t. II, p. 230.

⁵² Bernaschina, *op. cit.*, t. II, pp. 231-2.

⁵³ *Idem*, 235 y 238.

⁵⁴ Borja y Borja, Ramiro, *Las Constituciones de Ecuador*. Madrid, 1951, p. 50.

73), en 1861 (art. 71), en 1869 (art. 60, fracción 12), en 1878 (art. 80), en 1884 (art. 94), en 1897 (art. 94).⁵⁵

Al inicio de este siglo (1906) se retornó a la concepción original, y se habló otra vez de comoción interior a mano armada (art. 83), aunque años más tarde (1929) se reemprendió el mismo camino de las vagedades (art. 86), y en el ritmo pendular establecido, en 1945 se recuperó la tradición primera (art. 68), misma que se desestimó luego de un año (art. 94).⁵⁶

Sin embargo, en junio de 1970, el presidente José María Velasco Ibarra declaró que:

En consideración a que el actual sistema legislativo ecuatoriano ha descentralizado de manera total la administración del Estado, debilitando por completo al Poder Ejecutivo, y a que fuerzas negativas y antinacionales han conducido al país a una crisis que amenaza su existencia misma... a que la opinión pública reclama la reestructuración nacional sobre bases de respeto a la moral, a la autoridad y a las leyes... y a que las Fuerzas Armadas Nacionales, en forma patriótica, comprensiva y unánime han solicitado al actual presidente de la república que asuma los plenos poderes... era menester poner en vigor de nueva cuenta la Constitución de 1946 (art. 2º del Decreto N° 1, de junio 22 de 1970).

Más tarde, el 16 de febrero de 1972, una Junta Militar derrocó al presidente Velasco Ibarra y reinstauró la Constitución progresista de 1945.

El artículo 68 de la Constitución ecuatoriana, de 1945, considera causas del estado excepcional las mismas que contempla la Constitución de 1967, y que hemos referido más arriba.

9. El Salvador

El artículo 175 de la Constitución de El Salvador formula una extensa referencia a las causas que pueden dar origen a la suspensión de garantías:

- a) Guerra.
- b) Invasión del territorio.
- c) Rebelión.
- d) Sedición.
- e) Catástrofe.
- f) Epidemia.
- g) Otras calamidades generales.
- h) Graves perturbaciones del orden público.

⁵⁵ *Idem*, pp. 113, 172, 205, 278, 312, 343, 379 y 414.

⁵⁶ *Idem*, pp. 487, 528, 587 y 659; véase, también, el comentario que sobre las garantías individuales y su protección hace Bossano, Guillermo, *Evolución del Derecho Constitucional ecuatoriano*. Quito, 1959, pp. 156 y ss.

Queda entendido, pues, que las catástrofes y las calamidades generales, no son lo mismo. Se piensa, también, que aparte de las enunciadas de los incisos *a*) hasta el *g*), pueden darse otras perturbaciones igualmente graves. Lo malo de introducir una situación semejante entre las que sirven como fundamento a la declaración de suspensión de garantías, es que puede involucrar derechos como el de huelga, por ejemplo, que en una interpretación extensiva bien podría caer en la última de las hipótesis señaladas. Por esta razón se asegura que las normas constitucionales referidas al estado de sitio, tienen la máxima importancia para los salvadoreños.⁵⁷

10. Guatemala

En su artículo 151 la Constitución guatemalteca prevé las siguientes hipótesis para la suspensión de garantías:

- a) Invasión extranjera.
- b) Perturbación grave de la paz.
- c) Actividades contra la seguridad del Estado.
- d) Calamidades públicas.

Ya el artículo 45 de la Constitución de 1823 incluía como causas del estado de excepción, los tumultos, rebeliones o ataques con fuerza armada a las autoridades públicas. Más tarde (1825) encontramos en la Constitución guatemalteca una norma conteniendo el estado de emergencia financiera (art. 94, fracción 10) que puede tomarse como origen de otra semejante y que se verá en el caso de Nicaragua. Por otra parte, con excepción de lo señalado en el anterior inciso *d*), las constituciones de 1839 (art. 16), 1851 (art. 7, fracción 4), 1879 (arts. 39 y 54, fracción 12), 1887 (art. 2º transitorio) y las reformas de 1921 (art. 39), contenían las mismas causales.⁵⁸

La inclusión de las epidemias u otras calamidades públicas, como origen de estados excepcionales, se dio en la reforma de 1927 al artículo 39 constitucional, y así se conservó sucesivamente en 1935, 1945 (art. 138) y 1956 (art. 77).⁵⁹

11. Haití

En Haití, la Constitución (art. 195) sólo prevé dos casos como base para decretar el estado de sitio:

⁵⁷ Gallardo, Ricardo, *Las Constituciones de El Salvador*. Madrid, 1961, p. 159.

⁵⁸ Mariñas Otero, Luis, *Las Constituciones de Guatemala*. Madrid, 1958, pp. 247, 271, 302, 428, 432, 458 y 475.

⁵⁹ *Idem*, pp. 552, 582, 656 y 762.

- a) Que se produzcan disturbios civiles.
- b) Que exista un peligro inminente de subversión.

12. Honduras

En Honduras (artículo 107 constitucional) las garantías se suspenden por:

- a) Invasión extranjera
- b) Perturbación grave de la paz.
- c) Epidemia.
- d) Otras calamidades generales.

13. México

Por su parte, el artículo 29 de la Constitución Mexicana plantea una gran multiplicidad de hipótesis para que se pueda producir la suspensión de garantías, designación con que esta Constitución suple a la del estado de sitio, emergencia, prevención, o cualquiera otra.

Así, las garantías pueden suspenderse en los casos siguientes:

- 1º Cuando se produzca una invasión extranjera.
- 2º Cuando haya una perturbación grave de la paz pública.
- 3º Cuando la sociedad esté en un gran peligro
- 4º Cuando la sociedad esté en un gran conflicto.

Si antes hemos visto la suma dificultad que se planea para determinar en qué casos existe una perturbación real del orden, dificultad que se acrecienta cuando incluso se trata de determinar lo que es una amenaza para ese mismo orden, nos encontramos que determinar lo que significa una "sociedad en conflicto" parece exceder las posibilidades de una interpretación estrictamente jurídica.

La primera legislación de emergencia aplicable al territorio mexicano, se contenía en la Constitución gaditana de 1812. Aunque su vigencia en México ha sido apuntada como "nominal y discutible", significa un incuestionable antecedente. Es cierto, además, que el artículo 308 de esa Constitución, presentaba caracteres de muy tímida factura; pero su aplicación resultó muy evidente en el decreto de 17 de abril de 1821 que autorizaba a enjuiciar militarmente a los conspiradores; más tarde, ya en pleno imperio iturbidista, el mismo decreto fue aplicado para encarcelar a varios diputados al primer Congreso Constituyente bajo la acusación de conspiración.⁶⁰

⁶⁰ Tena Ramírez, Felipe, *La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano*. "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", t. VII, núms. 25, 26, 27 y 28, enero-diciembre de 1945, pp. 116-7, México.

A pesar de que la suspensión de garantías había sido estipulada para reprimir las intenciones independentistas de los mexicanos —aunque el mencionado Decreto de 17 de abril más que implantar un estado de sitio, estatuyó una especie de ley marcial— y posteriormente para robustecer el poder monárquico de Iturbide, contó con la simpatía de Ramos Arizpe, quien en el Congreso Constituyente sugirió su incorporación a la Carta Fundamental de 1824. Sin embargo, como el maestro Tena Ramírez observa, la idea no formó parte “del patrimonio exclusivo de ningún partido”, pues lo mismo liberales que conservadores la suscribieron.⁶¹

Conviene señalar, empero, que Ramos Arizpe, previendo los casos de fuerza mayor que normalmente se invocan para la declaración del estado de sitio, optó por una fórmula distinta a la consagrada por la Constitución de Cádiz, y propuso la inclusión de facultades extraordinarias para el ejecutivo; proposición que no admitió un congreso tan inclinado hacia la más rígida separación de poderes.⁶²

Decía el artículo 308 de la Constitución gaditana que:

Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas formalidades previstas en este capítulo para el arresto de delinquentes, podrán las Cortes decretarlas por un tiempo determinado.⁶³

Fracasado el intento de don Miguel Ramos Arizpe para introducir un artículo semejante en la Constitución de 1824, se presentó igual relucencia en la tercera de las Leyes Constitucionales de 1836, cuyo artículo 45, fracción V prohibía al Congreso “privar ni aun suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes constitucionales”. Sin embargo, el Proyecto de Reformas a esas leyes, presentado en 1840, sí admitía en su artículo 65 la concesión de facultades extraordinarias —no de suspensión de garantías— cuando lo exigieran la “seguridad y conservación de la República”. En voto particular, don José Fernando Ramírez dijo que ese caso sólo se justificaría viéndose amenazada la independencia nacional por una invasión o guerra extranjera.⁶⁴

En el proyecto de Constitución presentado el 25 de agosto de 1842, se precisaba (artículo 82, fracciones IV y V) que las facultades extraordinarias sólo se concederían en caso de invasión extranjera, si para hacerle frente no bastaban las ordinarias, y que en la medida que se afectasen las garantías individuales, las facultades extraordinarias no podían extenderse más que a detener a las personas por el tiempo estrictamente

⁶¹ *Idem*, p. 119.

⁶² *Idem*, pp. 117-8.

⁶³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1971*. México, 1971, p. 95.

⁶⁴ *Derechos del Pueblo Mexicano*. Obra colectiva editada por la Cámara de Diputados, dirigida por Octavio A. Hernández. México, 1968, t. v, p. 103.

necesario para asegurar el orden público, y sólo cuando obraran serios indicios de que el detenido había intentado o podría intentar la perturbación de dicho orden. Otro proyecto presentado al día siguiente, contenía en su artículo 72 una serie de disposiciones muy semejantes a las apuntadas.⁶⁵

Las bases orgánicas admitieron ya la suspensión de garantías en casos de "grave sedición", en lo que coincidió el voto de don Mariano Otero, de 5 de abril de 1847,⁶⁶ que influyó en el artículo 82 del Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana. Esta evolución permitió que ya en el anteproyecto de 1856 la idea de la suspensión de garantías contase con el número de adeptos necesarios para triunfar.⁶⁷

Así, el artículo 34 del proyecto de Constitución se convirtió en artículo 29 en 1857 y se conservó en el proyecto (1916) del primer jefe Venustiano Carranza, artículo que, con ligeras adaptaciones, se incluyó en la Constitución vigente.⁶⁸

Tal como observamos antes, la vaguedad del artículo 29 fue advertida con nitidez por el constituyente mexicano Francisco Zarco,⁶⁹ periodista de enjundia y patriota muy significado en el periodo reformista. El diputado Mata, a su vez, apuntó que el estado de sitio era un medio defensivo del Estado, y don Melchor Ocampo asentó que mediante ese estado de sitio podía preservarse la salud pública del país. Debe destacarse, a propósito de estos pronunciamientos, que repetidamente utilizan la expresión gala "estado de sitio", pese a que en el texto constitucional sólo se hace referencia a la suspensión de garantías y a las facultades extraordinarias. Nos parece que los diputados constituyentes entendieron que el estado de sitio no era, en realidad, sino una especie del más amplio género a que ellos querían reportarse: el estado de excepción.

A poco de haber entrado en vigor la Constitución de 1857, se puso en práctica el precepto que permitía establecer el estado de excepción: el presidente Comonfort solicitó al Congreso facultades discrecionales para suspender las garantías individuales. Sin embargo, como ya estaba planteada la injusta pugna que desvirtuó la obra de Comonfort, el Congreso manifestó ciertas restricciones para investirle con las facultades extraordinarias que conllevaba el estado de sitio, y se limitó a suspender esas garantías en dos leyes del 5 de noviembre de 1857, con el fin de "proveer al restablecimiento del orden público, a la defensa de la independencia y de las instituciones", al mismo tiempo que otorgó al presidente apenas

⁶⁵ *Idem*, p. 104.

⁶⁶ Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales*, cit., pp. 443 y ss.

⁶⁷ Tena Ramírez, *La suspensión de garantías*, cit., p. 123.

⁶⁸ *Derechos del pueblo*, cit., p. 107.

⁶⁹ *Idem*, pp. 108-111. Zarco afirmó que el artículo era demasiado vago, "porque no se limita a casos de invasión y perturbación, sino que habla de cualesquiera otros que pongan o puedan poner en peligro a la sociedad, y en estos últimos cabe, sin duda, cuanto convenga a un partido o a una facción para deshacerse de sus enemigos".

algunas autorizaciones provisionales, ninguna de las cuales fue de índole legislativa.⁷⁰

Sin embargo, el periodo en que sobresalió la utilización del estado de sitio, fue el correspondiente al juarismo. Don Benito Juárez inició su gobierno con la expedición, en Veracruz, de una ley declarando al estado de guerra y de sitio, a un mismo tiempo, sin contar con facultades extraordinarias. Durante una década, a partir del 21 de enero de 1861, se declaró y levantó sucesivamente el estado de sitio en once ocasiones, incluyendo la famosa Ley de 25 de enero de 1862, que tuvo por objeto castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz y las garantías individuales, imponiendo como pena máxima la de muerte y sujetando a los infractores a la autoridad militar.⁷¹ Podríamos decir que esta Ley de 25 de enero cabe en el concepto de leyes de orden público sostenido por Loewenstein; además, contiene elementos típicos de una ley marcial.

El maestro Tena Ramírez concluye que la inquietud en el sentido de establecer constitucionalmente las medidas de excepción tuvo su coronamiento en la Carta de 57, con la que se inaugura una nueva etapa histórica mexicana en que, aparte de la incorporación legal de esas medidas, se les asimila tanto en lo político que llegan a convertirse en algo ordinario.⁷²

El maestro De la Cueva apunta que el contenido del artículo 29 representa “un conjunto de medidas de naturaleza juridicopolítica, permitidas por la Constitución, para hacer frente al estado de emergencia motivado por la ruptura de la armonía del ser político mexicano”. Por ende, ese artículo “formó parte de los derechos del hombre, o más concretamente es la afirmación y defensa de los derechos del hombre”.⁷³

Como un índice de la normalidad con que era visto el precepto constitucional, podemos ver que cuando fue propuesto, en la cuadragésima sesión ordinaria del Congreso Constituyente de 1916-17, se le aprobó por 153 votos contra 6, sin discusión.⁷⁴

La amplitud ya señalada del artículo 29 en las constituciones de 57 y 17 ha permitido que la suspensión de garantías sea decretada en casos que van desde una honda conmoción popular debida al asesinato de un periodista opositor⁷⁵ hasta los trastornos originados por alteraciones me-

⁷⁰ Tena Ramírez, *La suspensión de garantías*, cit., p. 130.

⁷¹ *Idem*, p. 131.

⁷² *Idem*, p. 116.

⁷³ De la Cueva, Mario, *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad* “Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, t. VII, núms. 25, 26, 27 y 28, enero-diciembre 1945, pp. 169-170, México; Campillo Sáinz, José, *El Juicio de Amparo y la legislación de emergencia*. “Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, t. VI, núms. 21-22, enero-julio de 1944, pp. 24 y ss., México.

⁷⁴ *Derechos del pueblo*, cit., p. 115.

⁷⁵ Flores, Jorge, Mosaico Histórico. “El Sol de México”, febrero 11 de 1971, p. 5.

teológicas⁷⁶ o por motines populares de indignación contra criminales del orden común.⁷⁷

14. Nicaragua

La Constitución nicaragüense establece (art. 197) los siguientes casos para la suspensión de garantías:

- a) Estado de guerra internacional.
- b) Guerra civil.
- c) Peligro de una guerra internacional.
- d) Peligro de una guerra civil.
- e) Epidemias.
- f) Terremotos.
- g) Otras calamidades públicas.
- h) Defensa de la paz, de la seguridad nacional, de las instituciones o de la forma de gobierno.

En Nicaragua se encuentra, por otra parte, una institución muy importante: ya la Constitución de 1826 (arts. 81 fracción 9^o, y 109 fracción 4^o) preveía la emergencia financiera, aparte del estado de sitio por razones de seguridad estatal, que a su vez contemplaba en los artículos 99 fracción 3^a, y 109 fracción 5^a Ambas instituciones fueron incorporadas por las constituciones en 1838 (arts. 109 fracciones 4^a, y 17, y 135 fracciones 13 y 24) de 1848 (art. 41 fracciones 29, 30 y 42) de 1858 (arts. 42 fracciones 24 y 25, y 55 fracción 17) de 1893 y 1905 (arts. 82 fracción 34, y 100 fracciones 14 y 18), en las reformas de 1893 (art. 37 fracciones 33, 34, 35 y 36) y en la Ley Provisional de Garantías de 1910 (art. 11).⁷⁸

La Constitución de 1911 llamada *non nata* instituyó modificaciones interesantes en las funciones del estado de sitio, aunque fundamentalmente las refirió a otros aspectos distintos del que ahora nos ocupa (véase, por ejemplo, el art. 70). Si bien esa constitución no entró en vigor nunca, su sucesora, del mismo año, acusó una marcada influencia suya y reprodujo dicho artículo 70 en su artículo 62. En la Constitución de 1939 (art. 163, fracción 6^a) se mencionó de manera textual la emergencia económica que ya había incluido, como vimos, la de 1826.⁷⁹

⁷⁶ Izazola Valdez, César, *El ejército y las situaciones de emergencia*. Tesis profesional. México, 1958, pp. 46 y ss.

⁷⁷ *Idem*, p. 134.

⁷⁸ Álvarez Lejarza, Emilio, *Las Constituciones de Nicaragua*. Madrid, 1958, pp. 376-7, 381, 383-4, 438-9, 447, 484, 541-2, 545, 572-3, 588, 630 y 652.

⁷⁹ *Idem*, pp. 664, 709, 778 y 793.

15. Panamá

Panamá, en su Constitución de 1946, conserva la misma confusión que se advierte en la de 1904. Esta admite, según el artículo 57, la declaración de estado de sitio por las siguientes razones:

- a) En caso de guerra exterior.
- b) En caso de perturbación interna que amenace a la paz.
- c) En caso de perturbación interna que amenace el orden público.

Repárese que las hipótesis contempladas en segundo y tercer términos, son enteramente similares. Por otra parte, se refiere a "perturbaciones que amenacen" y no a "amenazas de perturbación"; esto podría interpretarse como una restricción de los casos en que es declarable el estado de sitio. No parece, empero, que sea ésa la explicación ni la intención. En realidad se trata de una mera inadecuación en el acomodamiento de los términos, pues es incuestionable que una perturbación resulta más que amenazadora.

El error, repetimos, estaba ya en el artículo 47 de la Constitución de 1904; había sido repetido en el artículo 51 de la de 1941, y lo incorporó el anteproyecto de la Constitución de 1946, en su artículo 53.⁸⁰

16. Paraguay

El artículo 52 de la Constitución paraguaya condiciona la declaración del estado de sitio a:

- a) Amenazas de perturbación interior que pongan en peligro la existencia de la Constitución y de las instituciones que ella misma crea.
- b) Amenazas de conflicto exterior que también pongan en peligro la existencia de la Constitución y de las instituciones aludidas.

Como se ve, no se requiere que haya una situación actual, sino que basta la mera presunción del peligro, para que el Estado quede facultado a tomar las más drásticas medidas.

17. Perú

El caso peruano presenta características muy *sui generis*, pues aun cuando el artículo 70 determina que si la seguridad del Estado lo exige,

⁸⁰ *Constituciones de la República de Panamá*. Universidad de Panamá. Panamá, 1968, pp. 28, 80, 181 y 231; ésa es una tendencia observada en todo lo concerniente a las garantías individuales. Cfr. Fábrega P., Jorge, *Ensayos sobre historia constitucional panameña*. Panamá, 1965, pp. 64-7.

se podrán suspender las garantías constitucionales (véase que, como en el caso de México, se le llama suspensión de garantías), en los últimos años se habla de una "situación revolucionaria"⁸¹ que ha tenido profundas repercusiones en el ámbito jurídico.

En efecto, el gobierno asumió en 1969 las funciones de las cámaras legislativas y aplica como norma suprema el Estatuto del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas del Perú:

De acuerdo con las aspiraciones de los ciudadanos y conscientes de la necesidad urgente de poner fin al caos económico, a la inmoralidad administrativa, a la improvisación, al abandono de las fuentes naturales de riqueza y a su explotación de beneficio de los grupos privilegiados, así como al deterioro del principio de autoridad y a la incapacidad de realizar las reformas necesarias que reclama el bienestar del pueblo peruano, y el desarrollo del país, asume la responsabilidad de la dirección del Estado con el fin de orientarlo de una manera definitiva hacia la consecución de los objetivos nacionales.⁸²

Adelante, agrega que el gobierno revolucionario también actuará según la Constitución, las leyes y otros textos legales en la medida "que sean compatibles con los objetivos" del mismo gobierno. Estos elementos son suficientes para configurar un estado de excepción que, con mucho, excede lo establecido por el referido artículo 70. Así se completa una evolución iniciada por el Estatuto Provisional de octubre 8 de 1821, cuyo artículo 28 de la sección octava admitía el allanamiento domiciliario en casos de traición o subversión del orden.⁸³

La Constitución de 1823 (art. 8, inciso 4º), ampliaba los conceptos de "traición y subversión" a la simple defensa de la "seguridad pública".⁸⁴ El artículo 150 de la Constitución vitalicia de 1826 acusó una tendencia menos absorbente y limitó la "suspensión de la Constitución" y de las garantías individuales a casos muy específicos de trastornos internos⁸⁵ aunque al derogarse esta Constitución (Ley de 11 de junio de 1827) tornaron a acentuarse los caracteres represivos del estado de sitio.⁸⁶ Esta tendencia se mantuvo sucesivamente en las constituciones de 1828 (art. 48, fracción 23), de 1834 (art. 51, fracción 27), de 1839 (art. 55, fracción 26), en el Estatuto de 1855 (art. 1º, fracción 1ª) y en la Constitución de 1856 (art. 89, fracción 1ª).⁸⁷

⁸¹ *Annuaire de Législation Française et Étrangère*, Centre Française de Droit Comparé, Paris, 1969, pp. 503 y ss.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Pareja y Paz Soldán, José, *Las Constituciones del Perú*. Madrid, 1954, p. 420.

⁸⁴ *Idem*, pp. 453 y 466.

⁸⁵ *Idem*, p. 500.

⁸⁶ *Idem*, pp. 504-5.

⁸⁷ *Idem*, pp. 516, 553, 625, 652 y 672.

El proyecto de Reforma Constitucional de Bartolomé Herrera (art. 54, fracción 21) sustraía a las sociedades meramente religiosas de los efectos de la suspensión de garantías⁸⁸ y la Constitución de 1860 (art. 94, fracción 1^a) se acogió a la tradición antes apuntada.⁸⁹ Esta disposición mantuvo, incluso, su nomenclatura en la Constitución de 1867⁹⁰ y en la de 1920 (arts. 35, 36, 83, fracción 21 y 121, fracción 3).⁹¹

El anteproyecto Villarán (art. 204) de 1931 ponía énfasis en que el estado de sitio fuese decretado sólo “cuando lo exija *imperiosamente* la seguridad pública”, pensando que el adverbio reduciría la frecuente aplicación de que era objeto.⁹² El concepto del proyecto Villarán fue incorporado por la Constitución de 1933, aunque prescindiendo del mencionado adverbio.

18. República Dominicana

La Constitución de República Dominicana establece, en su artículo 37, fracciones 7 y 8, el estado de sitio, cuando se produzcan:

- a) Alteraciones a la paz pública.
- b) Calamidades públicas.
- c) Estado de emergencia nacional, en caso de que la soberanía nacional se encuentre expuesta a un peligro grave e inminente.

19. Uruguay

En Uruguay, los artículos 31 y 168, fracción 17 de la Constitución, establecen los siguientes casos para la suspensión de garantías:

- a) Traición a la patria.
- b) Conspiración contra la patria.
- c) Ataque exterior.
- d) Comoción interior.

De acuerdo con las dos primeras causas, la suspensión es individual (véase un caso análogo en la Constitución boliviana, artículo 35, fracción 3^a) en tanto que alcance los dos últimos casos la suspensión es genérica.

Ya en 1918 se contemplaban hipótesis semejantes a las contenidas en los incisos a) y b) (art. 168); las que fueron reiteradas en 1934 y 1942 (art. 30) y en 1952 (art. 31).⁹³

⁸⁸ *Idem*, p. 860.

⁸⁹ *Idem*, p. 698.

⁹⁰ *Idem*, pp. 722 y 727.

⁹¹ *Idem*, p. 765.

⁹² *Idem*, pp. 1004-5.

⁹³ Gros Espiell, Héctor. *Las Constituciones de Uruguay*. Madrid, 1956, pp. 221, 299 y 332.

20. *Venezuela*

En Venezuela existen tres regímenes jurídicos distintos, en esta materia (arts. 240, 241 y 244, respectivamente). Por una parte, el estado de emergencia declarable en casos de:

- a) Conflicto interior.
- b) Conflicto exterior.

De otro lado, la suspensión de garantías en caso de:

- a) Emergencia.
- b) Conmoción que perturbe la paz interna.
- c) Graves circunstancias que afectan la vida económica y social, y, por último, existe un estado de prevención cuando se temen inminentes trastornos en el orden público, aunque éstos no se hayan llegado a producir.

Puede verse que existe una cierta yuxtaposición, acaso innecesaria, en la serie de disposiciones aludidas. Los linderos entre una virtual amenaza de daños inminentes y las graves circunstancias que alcanzan por lo medio a la paz institucional, son más que sutiles y en términos generales se diluyen al punto de admitir cualquier tipo de interpretación.

En la Constitución de 1830 (art. 118) se había incluido una útil limitación: que la conmoción interna proviniese de atentados a mano armada. Se excluía, así, la posibilidad de recurrir al estado de sitio como un instrumento de control político. Ya el artículo 54 de la Constitución de 1857 mostró una orientación más represiva y adoptó un texto más ambiguo. Para que el estado de sitio fuese declarado, según este artículo, no era necesaria la conmoción interior, bastaba el "temor fundado" de que esa conmoción sobreviniese. Un año después, la nueva Constitución suprimió lo del temor fundado (art. 95) e igual orientación se siguió en los textos constitucionales de 1864, 1874, 1881 y 1891. En 1893 se incluyó una norma semejante a la de 1830, que se repitió en el artículo 89, fracción 21 de la de 1901. En 1909 se elaboró una sutil distinción entre "conmoción interior" y "rebelión a mano armada"; lo sutil consistió en que ambas proposiciones quedaron enlazadas por una conjunción copulativa (art. 80, fracción 8^a).⁹⁴

La disposición anterior subsistió en el Estatuto provisional de 1914 (art. 35) y en la Constitución de 1922 (art. 79, fracción 23). En las constituciones de 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1946 y 1947 (art. 36) las causales del estado de sitio se redujeron a la guerra internacional, a la guerra civil y a la inminencia de cualquiera de las dos.⁹⁵ El mismo ar-

⁹⁴ Mariñas Otero, Luis, *Las Constituciones de Venezuela*. Madrid, 1965, pp. 241, 291, 314-5, 411, 441 y 470.

⁹⁵ *Idem*, pp. 524, 596, 621, 768 y 850.

título, en la Constitución de 1953, recibió una alteración radical: se substituyó el estado de guerra civil o extranjera por la simple "emergencia nacional o internacional".⁹⁶

Diego VALADÉS. Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

⁹⁶ *Idem.* p. 906.