

ESTADOS EXCEPCIONALES Y GARANTIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN LATINOAMERICA

Por MANUEL DOMINGUEZ ZORRERO

El estudio de los estados excepcionales y las garantías de derechos fundamentales en Latinoamérica ha sido el contenido de un Seminario internacional que durante los días 28-30 de septiembre se ha celebrado en Sevilla-Jerez, organizado por el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, bajo la dirección del Prof. Dr. D. Antonio Porras Nadales, con la colaboración del Dipartimento di Diritto Pubblico Comparato de la Università degli studi di Bologna (Italia).

La primera ponencia, destinada a desarrollar aspectos introductorios en relación con una investigación en marcha, corrió a cargo del profesor Giuseppe di Vergottini, de la Universidad de Bolonia, partiendo de unas reflexiones generales sobre el tema de estudio, esto es, el análisis comparado del área iberoamericana en lo relativo a las emergencias constitucionales, tiene por objeto extraer el régimen efectivo de cada Estado, teniendo en cuenta, fundamentalmente, la jurisprudencia existente en supuestos específicos de violación de derechos fundamentales. Considera Vergottini que las Constituciones o el Derecho Constitucional en general contienen el conjunto de reglas, normas o preceptos aplicables a situaciones de normalidad social en un Estado. El problema de *la emergencia* radica en que supone una alteración del sistema institucional establecido, que implica, sin duda, consecuencias importantes en relación con la protección y tutela de los derechos fundamentales. La emergencia es siempre de una situación de hecho, aunque cabría distinguir entre emergencias «*de hecho*» y emergencias «*jurídicas*», en función de que las mismas sean o no contempladas normativamente. Si bien la tendencia general es la existencia de previsiones de la emergencia o de los estados de

excepción en los ordenamientos constitucionales de los Estados de Derecho, como mecanismos necesarios para la tutela de los derechos fundamentales, el problema se acentúa en supuestos de inexistencia de elementos jurídicos de prevención. Por ello puede hablarse de «*emergencia anticipada*», es decir, contenida previamente en un instrumento jurídico. Junto al concepto anterior estaría el de «*necesidad de intervención*» para afrontar las situaciones de emergencia, entendida como existencia de fuentes para cubrir la necesidad.

La tendencia en el *establecimiento de garantías* en el ámbito de los ordenamientos constitucionales suele estar orientada a prever órganos y medidas de protección de los derechos en la propia Constitución, junto a un posterior desarrollo legislativo de las mismas. Si bien también hay supuestos de ausencia de previsión constitucional directa, por lo que el sistema de excepción es de exclusiva creación legislativa con el aporte de la labor jurisprudencial. Así, la Constitución francesa de 1791, artículo 1.º del título VIII, primera Constitución que contiene la previsión de la emergencia o de las situaciones de excepcionalidad, inaugura la tendencia a prevenir la modalidad directa para afrontar el imprevisto. Por contra, en el ordenamiento italiano la Constitución contempla la emergencia internacional, pero no los supuestos de emergencia internos, en el seno del propio Estado, por cuanto se entendía que la fijación de instrumentos y medidas en la Constitución se podría utilizar por el Gobierno para la limitación de derechos; por ello la normativa preventiva directa pertenece al ámbito del desarrollo legislativo.

En cuanto al *tipo de garantías* que contempla la regulación de los estados excepcionales, suelen ser, por lo general, bastante similares: mecanismos de derogación del régimen normal, temporalidad del régimen excepcional, mecanismos de control inmediato, continuo o *a posteriori*, político o constitucional. La Constitución alemana es el caso límite en abundancia de preceptos y de situaciones contempladas. El caso español se integraría en este modelo, mientras el caso francés se caracteriza por la existencia de fuentes de rango legislativo.

Por lo que hace a la *tipicidad de los derechos susceptibles de ser o no suspendidos*, junto a las tradicionales enumeraciones, constitucionales y/o legislativas, habría que considerar la interpretación realizada por la jurisprudencia constitucional: como ejemplo ilustrativo se hace referencia a la resolución adoptada por la Corte Costituzionale italiana en 1983, en virtud de la cual la ley de medidas de emergencia no puede limitar las competencias de las regiones en favor del Estado en supuestos de situaciones de excepción.

Las Constituciones o las leyes de desarrollo suelen contemplar un catálogo de derechos que pueden o, de hecho, serán suspendidos: derechos políticos, libertades fundamentales, como la libertad personal... En este sentido, la

Corte Costituzionale italiana admite la suspensión de las libertades fundamentales sobre la base de su justificación por la propia ley de excepción.

Otro aspecto es el relativo al *control del régimen de excepción*, pudiendo distinguirse entre un control sobre la instauración o bien sobre las medidas o actos adoptados. Se impone siempre el principio de controlabilidad, plasmado en el seguimiento por parte de los Tribunales constitucionales.

En la segunda parte de su exposición, el profesor Vergottini realiza una breve *comparación entre los sistemas europeos y latinoamericanos*, resaltando las diferencias entre ambos y las contradicciones que se producen en estos últimos.

El *procedimiento de declaración* de la emergencia es distinto, hasta el punto de que en Iberoamérica la profusión en el uso, como instrumento declarativo, del expediente técnico del Gobierno determina que la citada declaración se salde, por tanto, como una situación de normalidad constitucional, a diferencia de los sistemas excepcionales europeos, donde ésta supone una verdadera derogación del régimen constitucional.

Por otro lado, *no hay uniformidad en el conjunto de Estados iberoamericanos* en el tratamiento de las situaciones excepcionales, independientemente de la forma política que adopten los Estados, si bien existen diferencias entre el régimen excepcional previsto en los Estados autocráticos y el diseñado en Estados liberales o democráticos.

Sin embargo, pese al carácter liberal o democrático de algunas Constituciones (p.ej., Venezuela o Argentina), se sigue atribuyendo o concediendo la posibilidad de suspensión de derechos.

Otra *contradicción* o situación paradójica sería que, junto a la existencia de una *normativa muy amplia*, completa o difusa en materia de excepción y protección de derechos, se suele producir una *aplicación práctica de los jueces «muy restrictiva para los derechos»*, lo cual resulta bastante preocupante, pues si en situaciones de normalidad social o política falta independencia del juez, habría que ver qué ocurre en situaciones excepcionales, donde la posición de la judicatura es más delicada. Ello puede conducirnos a una visión pesimista. Pese a ello, se debe centrar el análisis en las funciones y labor de los jueces.

Otro punto interesante de estudio serían los *supuestos de interrupciones de la legalidad constitucional producidas por golpes o intervenciones militares*: en estos supuestos se produce, por un lado, la eliminación formal y sustancial de la diferencia clásica entre poder constituyente y poderes constituidos, y por otro, la perduración en el tiempo de los actos adoptados en las situaciones excepcionales. Así, a nivel constitucional los derechos fundamentales no pueden ser perjudicados o lesionados incluso durante el estado de

excepción, mientras que a nivel judicial los actos que han lesionado los derechos fundamentales son válidos y perdurables.

En definitiva, de la exposición del profesor Di Vergottini pueden deducirse una serie de dificultades teóricas a la hora de afrontar el análisis de los sistemas iberoamericanos de excepción y la protección de derechos, fundamentalmente basadas en la ambigua posición del poder judicial en los Estados iberoamericanos y en la difusa y escasa jurisprudencia constitucional que sobre este tema pueda encontrarse.

El profesor Luca Mezzetti, de la Universidad de Bolonia, en su ponencia sobre *El estudio comparado de los estados excepcionales en latinoamérica: problemas metodológicos*, tras señalar las dificultades de método, examina, dada su particular importancia en el enfoque comparado, el contenido de la *normativa internacional sobre el tema*: el artículo 4.º del Pacto Internacional sobre derechos civiles y políticos, el artículo 15 de la Convención Europea para la Salvaguarda de los Derechos del Hombre y el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos del Hombre.

En principio, de la simple lectura de los mismos puede extraerse la existencia de límites objetivos similares en relación con la situación de excepcionalidad: la proporcionalidad y temporalidad de las medidas.

A continuación el profesor L. Mezzetti procede a detallar, de forma genérica, las semejanzas y divergencias de los *sistemas nacionales o internos de excepción iberoamericanos*.

En primer lugar, las regulaciones sobre estados excepcionales suele presentar unos *principios comunes*: determinación de los supuestos de hecho desencadenantes; proclamación del estado de excepción; limitaciones de derechos; el criterio de proporcionalidad de la medida: las medidas adoptadas deben ser ajustadas al tipo o especie de situación que las provoca; notificación al exterior de las medidas adoptadas en el seno de los Estados; temporalidad: el tiempo debe ser el necesario, esto es, proporcional a la duración de la situación que ha provocado la declaración del estado excepcional.

En segundo lugar, los ordenamientos iberoamericanos contienen una amplia *diversidad de denominaciones*, incluso de soluciones, en lo relativo a los supuestos excepcionales y a las consecuencias que de los mismos se derivan en relación con los derechos fundamentales: suspensión de las garantías constitucionales, facultad extraordinaria del presidente de la República, medidas «prontas» de seguridad (por ejemplo, Uruguay), suspensión del *habeas corpus* (por ejemplo, Estados Unidos)...

La *determinación de las causas o supuestos de hecho desencadenantes*, en líneas generales, suelen ser fijadas en la Constitución y en la normativa interna de los Estados; así, encontramos supuestos de situaciones de anor-

malidad social, de alteración política o institucional o de ataque exterior.

En relación con la *autoridad competente para la declaración* de los estados de excepción, igualmente suelen ser diferentes: por lo general se suele atribuir tal facultad al Ejecutivo (por ejemplo, Brasil...); en ocasiones se requiere que la declaración del Ejecutivo esté complementada con el acuerdo, autorización o anuencia de otros órganos (por ejemplo, en Chile, el presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional); como categoría residual se puede citar el supuesto de Estados donde la autoridad competente es diferente al Ejecutivo (por ejemplo, en Argentina, el Legislativo). Las *medidas* que pueden ser adoptadas para hacer frente a las situaciones de emergencia o excepcionales son de muy diversa índole, observándose una falta de homogeneidad entre los ordenamientos iberoamericanos. En *conclusión*, la heterogeneidad del sistema iberoamericano aconseja el estudio particular de cada Estado en lo relativo al tema que nos ocupa.

En la tercera ponencia la profesora Josefa Ridaura, de la Universidad de Valencia, pone de manifiesto la existencia de una nueva dimensión del tema de nuestro estudio: la «internacianización» en la protección jurisdiccional de los derechos. Por cuanto, junto a la protección jurisdiccional de derechos en el interior de los Estados, puede encontrarse, tanto en el sistema europeo como iberoamericano, una protección jurisdiccional más amplia, de carácter interregional, que excede el mero marco estatal considerado. Dicha protección jurisdiccional de carácter interregional se articularía en el refrendo dado por los Estados a convenciones internacionales y en el reconocimiento de órganos o tribunales, de igual naturaleza, con competencias en materia de tutela de derechos fundamentales. Así, el Convenio de Roma para el caso europeo y la Convención americana para el caso latinoamericano.

La profesora Ridaura analiza la importancia de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, haciendo referencia a la trascendencia que tales sentencias tienen en el orden interno de cada Estado. En este sentido recuerda que el Tribunal Constitucional español en el año 1991 ha reconocido la eficacia de las sentencias del TEDH en el ámbito interno del Estado español. Por todo ello, el análisis de las fuentes en el estudio de la protección jurisdiccional de derechos requerirá, además de la consideración de las fuentes internas de cada Estado, tener presente la existencia de normas y jurisdicciones interregionales.

Los supuestos de situaciones de excepcionalidad y las garantías de los derechos fundamentales en *Italia* fueron expuestos por la profesora Elena Varani, de la Universidad de Bolonia, que destacó la *ausencia de regulación* directa en la Constitución italiana en esta materia, lo cual significa que todo el sistema existente sea fruto de un posterior desarrollo legislativo y de la

labor de control de la Corte Costituzionale. En este último caso señaló la doctrina construida por la Corte a través de distintas sentencias (por ejemplo, 123/83, 100/87, etc.), en sentido de que debe primar el criterio de la *proporcionalidad* entre las circunstancias desencadenantes de la emergencia y las medidas de excepción que respecto a las mismas sean adoptadas.

En el análisis de los estados excepcionales en el *ordenamiento alemán*, el profesor Luca Mezzetti puso de manifiesto, en primer lugar, la existencia de un *sistema difuso*, motivado por el hecho de que, junto a la regulación de la Ley Fundamental de Bonn, hay que añadir una multitud de normas en las cuales se contempla la regulación positiva de las situaciones de emergencia, y en segundo lugar, consecuencia de lo anterior, el diseño de un *cuadro muy complejo de estados excepcionales*: estado de defensa, supuesto de guerra o de amenaza inmediata de guerra; estado de alarma, que precede a la declaración del estado de defensa; estado de tensión, que se introduce en el año 1968 [arts. 91 y 115.a) LFB]. Además, el artículo 35 contempla la emergencia en supuestos de catástrofes naturales o de desastres graves provocado por eventos naturales para casos particulares, los cuales son difíciles de definir. El artículo 115.a) LFB contempla la posibilidad del empleo de las Fuerzas Armadas o de un organismo al que la RFA esté adherida (sólo la OTAN). El artículo 65 LFB establece que en los casos de emergencia se produce una concentración de poderes en manos del canciller. Las funciones ejecutivas son asumidas por el ministro de Defensa, con la autorización y revisión del *Bundestag* y del *Bundesrat*. Otras consecuencias serían: modificación de la Ley Fundamental durante el estado excepcional, asunción de la potestad legislativa concurrente en favor del *Bund*, prevalencia del *Bund* sobre los *Länder* en los sectores administrativos y financieros, posibilidad de que el Gobierno federal dé instrucciones al Gobierno de los *Länder* (art. 115 LFB). La Constitución es rica en disposiciones y detallada. El ordenamiento tedesco está constantemente dotado de un aparato legislativo, de leyes ordinarias, que sólo son aplicables tras la entrada en uno de los estados excepcionales diseñados en la Ley Fundamental. Cada una de estas leyes recoge la incidencia del estado excepcional declarado en cada uno de los sectores de la vida alemana: derechos, libertades, instituciones, estando incluso prevista la hipótesis de *emergencia económica*, no sólo bélica.

La profesora Antonella Benazzo, de la Universidad de Bolonia, en su análisis de la *jurisdicción internacional europea*, realiza un estudio comparativo entre la Convención Europea para la Salvaguarda de los Derechos Fundamentales del Hombre y la Convención Americana de Derechos del Hombre. En cuanto a las diferencias más apreciables señala: la variedad en las garantías, mayor en la Convención Europea y menor en la Convención Americana; la

especificidad del artículo 15 de la Convención Europea, al incluir la llamada cláusula derogativa, e igualmente de los artículos 8, 9 y 10 de la misma, resaltando las analogías entre el artículo 15 de la Convención y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Finalmente hace referencia al Protocolo Adicional a la Convención Europea, de 1990, que contiene la posibilidad del *recurso individual* ante la Comisión Europea en materia de derechos fundamentales en situaciones de emergencia.

Tras las exposiciones anteriores se procedió al desarrollo de una *mesa redonda*, conclusiva, sobre *Las perspectivas de la investigación sobre estados excepcionales y derechos fundamentales en Latinoamérica*, donde, en primer lugar, el profesor Enrique Alvarez Conde recalcó los problemas de índole conceptual y metodológico que se plantean, derivados en gran parte por la heterogeneidad del contexto social e histórico latinoamericano, señalando que la excepcionalidad es la situación «normal» en estos Estados, donde, desde nuestro enfoque, sería incluso cuestionable la «realidad» o legalidad del Estado de Derecho. Otro inconveniente viene dado por la pluralidad e indeterminación de los conceptos jurídicos utilizados en los ordenamientos latinoamericanos. Toda esta serie de obstáculos para una adecuada investigación hace que debamos prestar nuestra atención básicamente en los supuestos de Estados en los que exista una tipificación legislativa precisa, así como una delimitación en las competencias de los órganos constitucionales. Además, el profesor Alvarez Conde hace referencia al concepto de «*seguridad nacional*», que se nos presenta en estos Estados como un elemento aglutinador de la realidad político-social. Finalmente considera que un estudio adecuado en este campo no debe ser meramente descriptivo, sino que se debe profundizar en el mismo, incluso presentando propuestas de reforma, como, por ejemplo, a su juicio, y pese a lo arriesgado que ello pudiera parecer, la tendencia a una «judicialización» del sistema.

En la misma línea, el profesor Antonio Porras Nadales alude a la dificultad científica de estudiar situaciones límites a la normalidad constitucional, más aún en Latinoamérica, donde la implantación del modelo constitucional y su desarrollo son atípicos. Por otro lado hace referencia a la existencia de una categoría de actos políticos que se nos presentan como actos gubernamentales que escapan al control jurisdiccional, lo cual choca directamente con la vigencia real y protección efectiva de los derechos fundamentales. Por último plantea la ampliación, por extrapolación, del concepto de estado de excepción a supuestos en principio de normalidad constitucional y, por tanto, no previstos en la normativa de excepción, de no satisfacción de niveles básicos de bienestar a los ciudadanos por parte del Estado.

El profesor Giuseppe di Vergottini cierra el debate incidiendo en la acep-

tación de las apreciaciones realizadas y señalando su convencimiento de que el estudio de las situaciones de emergencia y la protección de derechos en Latinoamérica debe realizarse sobre la base, por un lado, del estudio de la normativa constitucional y/o legislativa existente en estos Estados, prestando una atención fundamental a la labor de los jueces, lo cual permitirá conocer el sistema interno de cada Estado, y en segundo lugar, atendiendo a la interesante tarea que realiza la jurisdicción internacional americana, a través de la Corte Interamericana de Justicia, y la efectividad de sus decisiones en el plano interno de los Estados, pues ello nos indicará cuál es el grado de protección efectiva de los derechos.

En la exposición de casos singulares iberoamericanos, en primer lugar se nos plantea por el profesor José Antonio Ramírez Arrayás, de la Universidad Central de Santiago de Chile, el estudio de un caso singular: *Estados de excepción constitucional en Chile: perspectivas, normativa, jurisprudencia*, en el que realiza un análisis del desarrollo de la labor normativa, doctrinal y jurisprudencial a la luz de las diversas situaciones de excepción por las que ha atravesado Chile. Tras una exposición de los distintos textos constitucionales y sus previsiones en materia de excepción y de las garantías de los derechos, pasa a describir los regímenes de excepción constitucional vigentes diseñados por la Constitución de 1980 y cómo se han visto afectados tras la reforma constitucional (Ley núm. 18.825) de 17 de agosto de 1989. La Constitución chilena contempla cuatro regímenes de excepción: estado de asamblea, motivado por guerra externa; estado de sitio, por guerra interna o conmoción interior; estado de emergencia, casos graves de alteración del orden público o peligro para la seguridad nacional por causa interna o externa, y estado de catástrofe por calamidad pública. La autoridad competente es siempre el presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. La suspensión de derechos es gradual, atendiendo a la naturaleza de la causa que provoca el estado específico; así, los derechos fundamentales y las libertades individuales se ven más afectados en el estado de sitio. Posteriormente, el profesor Ramírez Arrayás hace referencia a la eficacia del recurso de amparo como instrumento de protección de los derechos fundamentales, señalando casos reales y concretos y destacando la «valiente» postura adoptada por un sector de la judicatura chilena en la defensa de los derechos.

En segundo lugar, *El caso de Perú*, a cargo de la profesora Roberta Biagi, de la Universidad de Bolonia, se inicia con una descripción de la Constitución peruana de 1979, que en su título VIII regula los supuesto excepcionales, distinguiendo entre el estado de emergencia y el de asedio, que atienden a

factores de anormalidad de carácter interior y exterior, respectivamente. Sin embargo, en general, la regulación de las diferentes hipótesis se caracteriza por una relativa indefinición. La declaración de la excepcionalidad corresponde al presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y notificación al Congreso (que no puede ser disuelto). La duración del estado de emergencia puede ser de hasta sesenta días, y el estado de asedio, cuarenta y cinco días, debiendo ser convocado el Congreso sólo en el segundo caso. El estado de emergencia puede afectar a las libertades de prensa, reunión, circulación y domicilio, corriendo la concreción en cada caso a cargo del presidente. La expansión del terrorismo senderista ha provocado una generalización de los estados excepcionales en los últimos años, con prórrogas de los decretos. En relación con el control judicial, puede afirmarse que la Magistratura de Perú carece de independencia, abundando los supuestos de actos políticos. En cuanto a las posibilidades de control judicial sobre los propios decretos presidenciales, la prevalencia del supuesto de los actos políticos hace muy difícil su aplicación práctica, por lo que el control más lógico en este supuesto debería correr a cargo del Legislativo. Por parte de la Judicatura sólo cabría la aplicación de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. No está definida la normativa que regula la actuación de las Fuerzas Armadas en la implementación de estos estados excepcionales: el problema real suele ser que las zonas bajo control militar no son accesibles por los propios jueces, por lo que no hay posibilidad material de aplicar el *habeas corpus*.

En tercer lugar, los estados de excepción y la protección de los derechos en *Venezuela* fue el objeto de la exposición del profesor Pedro Tenorio, de la UNED, Madrid. Tras explicar las distintas vicisitudes por las que ha atravesado el régimen constitucional en Venezuela, Pedro Tenorio analiza el régimen de excepción actual, contenido en los artículos 240 a 244 del texto constitucional venezolano, que contempla básicamente tres supuestos diferenciados de estados de excepción: en primer lugar, estado de emergencia, regulado de forma vaga, que atribuye los poderes al presidente de la República y opera en situaciones de «conflicto interior o exterior o fundado motivo de que puedan ocurrir»; en segundo lugar podríamos diferenciar las situaciones de restricción o de suspensión de derechos y garantías constitucionales, que se establecen por decreto, con obligación de informar al Parlamento, no afectando en principio al normal funcionamiento de las instituciones públicas; por último, se refiere la Constitución a los supuestos en que el presidente adopta «medidas indispensables» de carácter preventivo ante situaciones de amenaza. En todo caso, el artículo 240 atribuye gran libertad de desarrollo

al presidente. La experiencia nos demuestra, particularmente en los años sesenta, un uso muy intenso de estos instrumentos de excepción en la lucha antiterrorista.

La posición de la jurisprudencia adquiere una especial relevancia tras la Ley del Proceso de Amparo de 1988, que protege cualquier derecho constitucional frente a las actuaciones de los poderes públicos o frente a particulares, con una regulación de carácter muy expansivo, a lo que debe de añadirse el principio de responsabilidad general de los poderes públicos, *ex* artículo 46. En sus relaciones con el Derecho internacional podría apuntarse a una relativa impermeabilidad del derecho excepcional venezolano, por la interposición siempre de una norma especial interna. Finalmente, las perspectivas de evolución futura del modelo venezolano pasan ahora por el desarrollo del anteproyecto de reforma constitucional.

En cuarto lugar, en el estudio singular de *Ecuador*, por el profesor Luca Mezzetti, se señala que todos los textos constitucionales que han tenido vigencia en Ecuador, desde el año 1845 hasta la Constitución actual de 1978, revisada en 1983, suelen contener siempre referencias a las situaciones de emergencia o de peligro público. El derecho excepcional no está regulado en un título específico de la Constitución, sino dentro del artículo 78, que se ocupa de los poderes del presidente de la República; por tanto, en rigor no hay una regulación específica de los supuestos de excepción, sino una gestión atribuida al presidente, que puede declarar la emergencia nacional y asumir poderes excepcionales en supuestos de agresión externa, de guerra interior o de catástrofe, con la obligación de informar al Congreso Nacional y al propio Tribunal de Garantías Constitucionales (consolidado desde 1983, con capacidad para ejercer un control de constitucionalidad de las leyes). La Constitución permite, pues, al presidente ejercer un control del territorio mediante la declaración de zonas de seguridad, con suspensión de derechos y de garantías: en todo caso el Tribunal de Garantías puede revocar la declaración en el supuesto de que se estime que las necesidades no están suficientemente justificadas. Se trata, pues, de un modelo concentrado en el ejecutivo, que prevé una amplia serie de derechos fundamentales suspendibles, llegando a afectar incluso al terreno administrativo y financiero (permitiendo, por ejemplo, la percepción anticipada de tributos). Finalmente debe señalarse que el Tribunal de Garantías, regulado en los artículos 137 a 139 del texto constitucional, opera, aparte de la labor realizada por los tribunales ordinarios, en base al principio de primacía de la Constitución, pero no tiene poderes directos para anular leyes, sino para proponer su decisión al Legislativo, que será el órgano encargado de aprobar, en su caso, la decisión del Tribunal; es decir, se

reconoce que sólo el Congreso puede interpretar la Constitución de un modo obligatorio.

En su exposición sobre los estados excepcionales en *El Salvador*, el profesor Vicente Theotonio, S. J., de la Universidad de Córdoba, comienza haciendo referencia a las líneas de investigación existentes en la actualidad en El Salvador tendentes a la protección de los derechos humanos. Considera que en El Salvador parece haberse entrado en una relativa estabilidad a partir de los Acuerdos de Paz de 1991, con un desarrollo de la llamada «filosofía de la realidad histórica», que preconiza una visión globalizadora de los derechos humanos. El proceso de cambio político se pone en marcha en El Salvador tras una cruenta y larga guerra marcada, entre otros sucesos, por las violaciones sistemáticas de los derechos por parte de las propias instituciones públicas, lo que ha colocado a la Administración de Justicia en una situación de absoluto desbordamiento. Los Acuerdos de Paz de 1990 y 1992, firmados en Ginebra y Txapultepec, no suponían tan sólo el alto el fuego, sino la formulación de un proyecto de reforma del régimen político de El Salvador. En esta situación se produce inicialmente una permanencia de la legalidad constitucional preexistente que es aceptada en los acuerdos, pero a la vez con un compromiso de reforma de la Constitución anterior, sin ruptura formal. Las partes firmantes de los acuerdos, el Gobierno y el FMLN, presididos por Naciones Unidas, se configuran como una cúpula de poder de dimensión paraconstituyente, destinada a permanecer después de la propia reforma constitucional hasta la puesta en práctica del último acuerdo de paz. En este centro de poder excepcional parece haberse producido un cierto distanciamiento del Ejecutivo respecto de las propias Fuerzas Armadas, las cuales ejercían anteriormente una verdadera dictadura latente, habiéndose producido una cierta depuración en relación con los casos de violación de derechos fundamentales. En el mismo sentido se ha constituido una «Comisión de la Verdad» para investigar hechos violentos ocurridos desde el año 1980. Por otro lado, en el proyecto de reforma se constata una potenciación del Poder Judicial, que se somete a una reforma completa, perviniéndose la creación de un Consejo Superior de la Administración de Justicia, así como la asignación de un presupuesto mínimo del total del de el Estado. Finalmente merece destacarse la singular posición de la Comisión específica de las Naciones Unidas (ONUSAL), que aun no siendo un órgano interno, tiene encomendadas funciones de vigilancia del cumplimiento de los derechos fundamentales en El Salvador, dándose incluso la posibilidad de un recurso directo ante esta Comisión.

Finalmente, en el análisis del sistema de excepción en *Nicaragua*, el profesor Javier Pardo Falcón, de la Universidad de Sevilla, señala como primera nota característica el hecho de que en la actual Constitución nicaragüense de 1987 se regula expresamente, dentro del propio texto constitucional, el derecho de excepción; en concreto, en los artículos 185 (que establece los órganos competentes para declaración de los estados, su ámbito temporal y territorial, los supuestos en los que procede y sus efectos) y 186 (que enumera los derechos que en ningún caso pueden quedar suspendidos). Pero, en cualquier caso, la Constitución se remite a lo que disponga la futura *ley de emergencia*, encargada de regular las distintas modalidades de emergencias y las consecuencias jurídicas concretas aplicables a cada una de ellas. Cuatro son los *supuestos de declaración del estado de emergencia*: a) en caso de guerra; b) cuando así lo demanden la seguridad de la nación o c) las condiciones económicas, y por último, d) en caso de catástrofe nacional.

El *órgano competente* para la declaración es el presidente de la República, si bien se dispone, como cautela, que el decreto presidencial por el que se produce la declaración habrá de ser ratificado por la Asamblea Nacional en un plazo no superior a cuarenta y cinco días (art. 150.9.º). El *ámbito territorial* del estado de emergencia puede ser total o parcial, debiéndose especificar en el decreto presidencial de declaración, al igual que la *vigencia temporal* del mismo. Los únicos *efectos* que produce la declaración de emergencia son la suspensión de los derechos y garantías constitucionales, con la excepción de los enumerados en el artículo 186, así como la posibilidad de que durante la vigencia de la excepción el presidente de la República pueda aprobar en exclusiva el Presupuesto General de la República. Por lo demás, no se produce ningún tipo de alteración en el funcionamiento normal de las instituciones ni mucho menos una asunción general de las competencias estatales por el presidente de la República (la llamada «dictadura constitucional»). Finalmente hay que señalar que el estado de emergencia fue declarado en enero de 1987, nada más entrar en vigor la Constitución, para hacer frente a la agresión de la guerrilla contrarrevolucionaria.

El estudio de los estados excepcionales en Latinoamérica plantea, pues, un amplio campo problemático de proyección de los mecanismos de garantía de los derechos fundamentales sobre un marco de Derecho Constitucional comparado, en una tarea que debe seguir requiriendo probablemente el esfuerzo de los profesores y especialistas en Derecho Constitucional.