

MEXICO, LA CONSTITUCION Y LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA

Jorge Carpizo

1. En México, como casi todos los países, la Constitución prevé la regulación de las situaciones de emergencia; es decir, aquellas situaciones de excepción en virtud de las cuales es indispensable, para la defensa de la propia Constitución, que se altere la aplicación normal de alguno o algunos preceptos de la Norma Fundamental con la finalidad de preservar el Estado de Derecho y de que se regrese a la normalidad constitucional lo antes posible.

La regulación de las situaciones de emergencia recibe las más diversas modalidades y normaciones así como denominaciones según sea el país del que se trate. En consecuencia, entre otras, se habla de estado de sitio, situación o estado de excepción, ley marcial, dictadura constitucional.

2. En México, la Constitución se refiere en su artículo 29 a la suspensión de las garantías, denominación que equivale a derechos humanos.

Son los artículos 29 y 49 constitucionales los que norman esta suspensión de garantías en sentido amplio y que contiene dos especies: a) la suspensión de garantías en sentido estricto, y b) las facultades extraordinarias al Presidente de la República para legislar.

El artículo 29 dice: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los re-

cesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

El artículo 49 dice: “El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.- No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.- En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Nuestra institución de la suspensión de las garantías, como muchas análogas de Latinoamérica, está más cerca de la suspensión del habeas corpus inglés y estadounidense que de la institución francesa del estado de sitio (1).

3. Con frecuencia en Latinoamérica se ha recurrido a la suspensión de garantías o estados de excepción para superar las crisis constitucionales o para defender la dictadura de un caudillo, ya sea éste militar o civil.

(1) Héctor Fix Zamudio, *Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos*. UDUAL y Miguel Angel Porrúa. México 1988, p. 171. Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*. Editorial Alfa, Buenos Aires 1956, Tomo V, p. 440.

Diego Valadés, en su interesante estudio comparado sobre esta institución en América Latina, ha afirmado que:

“Es muy significativo, también, que en los países latinoamericanos donde los índices de participación cívica son más elevados, sea también donde con mayor frecuencia se imponga el estado de excepción”.

“Eso no hace sino corroborar nuestra idea sobre la dictadura constitucional: la necesidad de justificar los poderes *de facto* merced a subterfugios legalistas, es más acentuada allí donde la opinión pública y la actividad de los tribunales tienen mayor trascendencia; en otros lugares puede prescindirse —y esto ha ocurrido muchas veces— de las formalidades tendientes a implantar el estado de excepción, aunque no por ello deje de ponerse, de hecho, en vigor” (2).

Durante el siglo XIX mexicano y las primeras décadas del actual, la situación en México fue muy parecida a la de otros países de América Latina: estados de excepción legal o de hecho y amplias facultades al Presidente de la República para legislar con base en la situación de emergencia.

Sin embargo, a partir de 1938 esta situación cambió, como veremos, y la última vez que en México se decretó la suspensión de las garantías individuales fue en 1942, con motivo de la declaración de guerra efectuada por México contra las potencias del Eje —Alemania, Italia y Japón—, situación que se prolongó hasta 1945. A partir de esta fecha el sistema constitucional mexicano no ha conocido de ninguna suspensión de garantías individuales.

Problemas graves, desde luego, han ocurrido en México; entre otros, podemos mencionar el movimiento estudiantil de 1968, la explosión de tanques de gas en Ixhuatepec en 1984, el terremoto en la ciudad de México de 1985 y la crisis económica a partir de 1982. Sin embargo, el gobierno mexicano, específicamente el Presidente de la República, no ha considerado oportuno ni necesario acudir al expediente del estado de excepción, posiblemente porque se piensa que ello implica desprestigio nacional e internacional y por-

(2) Diego Valadés, *La dictadura constitucional en América Latina*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1974, p. 158.

que se prefiera una apariencia de normalidad y tranquilidad ante los graves problemas antes que admitir que el país está pasando por una situación grave o especialmente difícil.

No puede negarse, entonces, que realmente la suspensión de garantías es únicamente para situaciones de especial gravedad. Lo que no puede admitirse es que *de facto* se dé una suspensión de garantías, lo cual quebraría y vulneraría el orden constitucional.

4. Veamos, ahora, dos aspectos de la suspensión de garantías en sentido amplio: una breve reseña histórica que nos hará comprender mejor esta institución constitucional, y la interpretación constitucional, legal y jurisprudencial que ha recaído sobre esta institución.

La Constitución de Cádiz de 1812 consagró, con gran timidez, la tesis de suspensión de garantías y no admitió la delegación de poderes.

Miguel Ramos Arispe, ilustre constituyente en varias ocasiones, en los proyectos de Acta Constitutiva de 1824 y de Constitución del mismo año, incluyó preceptos que autorizaban al legislativo en ciertos casos y por tiempo limitado a delegar facultades extraordinarias al ejecutivo.

El artículo respectivo del proyecto de Acta Constitutiva de 1824 fue rechazado por el Congreso que estaba atemorizado de crear un ejecutivo poderoso. Su miedo provenía de la disolución de la Asamblea decretada por Iturbide, solamente once meses después de consumada nuestra Independencia.

La Asamblea de 1824 no llegó a rechazar el artículo respectivo para la Constitución Mexicana de 1824, porque la comisión suprimió la fracción XXI del artículo 14 que contenía las facultades extraordinarias, aunque mucho mejor reglamentadas que en el proyecto de Acta Constitutiva.

La Constitución de 1836 estipuló expresamente que un poder no podía delegar en otro alguna o algunas de sus atribuciones.

El proyecto de reformas constitucionales de 1840 sí aceptó la teoría de facultades extraordinarias. Dos años después, en 1842, la mayoría siguió la

idea aceptada en 1840, pero el proyecto de la minoría rechazó la tesis de las facultades extraordinarias. El tercer proyecto de ese año, redactado en septiembre, siguió los lineamientos asentados en el proyecto de la mayoría.

En 1843, en las Bases Orgánicas del 12 de junio, encontramos entre las atribuciones del Congreso la fracción XVIII del artículo 66: "Ampliar las facultades del Ejecutivo con sujeción al artículo 198 en los dos únicos casos de invasión extranjera, o de la sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla. Esta resolución se tomará por dos tercios de cada Cámara".

Es la primera vez que se admitió en México la idea de las facultades extraordinarias. Esta fracción fue aprobada por 40 votos a favor y en contra únicamente 5 (3).

El acta de reformas de 1847 no consagró la tesis de las facultades extraordinarias para legislar.

5. Desde el punto de vista legislativo, el momento culminante para la idea de facultades extraordinarias fue el Constituyente de 1856-1857.

Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio: en legislativo, ejecutivo y judicial. La anterior fórmula, inspirada en el artículo 9º del Acta Constitutiva de 1824, fue aprobada por el Constituyente el 10 de septiembre de 1856. Al día siguiente, el diputado Ruiz presentó una adición a la fórmula aprobada, pero como ese día no hubo quórum, la propuesta de Ruiz fue aprobada el día 17: "Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo".

El artículo 34 del proyecto era el artículo que contenía la idea de la suspensión de garantías. Dicho artículo fue retirado por la comisión de Constitución el 26 de agosto. Aunque la suspensión de garantías era idea

(3) Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. México 1986, p. 208.

que nuestro orden constitucional ya había recogido, nos explicamos el retiro del artículo 34 porque su texto era más amplio que los contenidos en las anteriores Constituciones.

Sin embargo, el 21 de noviembre de 1856 la comisión presentó a discusión el artículo 34: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Congreso de la Unión, y en los recesos de éste el Consejo de Gobierno, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales, y sin que la prevención pueda contraerse a determinado individuo”.

Mata, Ocampo y Arriaga pusieron de relieve que el anterior artículo se refería sólo a las garantías individuales y no al principio de la división de poderes. Basados en esas ideas propusieron, y se admitió, que inmediatamente posterior a la palabra garantías se agregara “individuales”. León Guzmán, miembro de la comisión de estilo —y según testimonios fidedignos, el único que trabajó en la mencionada comisión— suprimió la palabra “individuales” que contenía el artículo 29.

El 9 de diciembre de 1856, Olvera presentó un proyecto, que de aprobarse —como sucedió— sería la segunda parte del artículo 29. Tena Ramírez opina, y con razón, que el Congreso nunca hubiera aprobado el artículo 29 si sus dos partes se le hubieran presentado juntas (4). La segunda parte de dicho artículo introdujo la duda acerca de las facultades extraordinarias: “Si la suspensión tuviera lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá *las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación*. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la Diputación Permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

El constitucionalista Tena Ramírez afirma que nuestras Constituciones

(4) Felipe Tena Ramírez, “La Suspensión de Garantías y las Facultades Extraordinarias en el Derecho Mexicano”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 25-26-27-28. México 1945, p. 127.

han sido elaboradas para regir una sociedad en paz y han regido una sociedad con pasiones embravecidas y en discordia, por lo cual no fueron respetadas. Líneas abajo, el mismo autor escribió que la conciencia nacional se había acostumbrado a la violación de la Constitución, y lo que era anormal se acostumbró a verlo como normal. Las premisas anteriores lo hacen concluir: “Tal sucedió con las medidas de excepción. El texto que los legisladores del 57 entregaron al pueblo mexicano iba a tener un destino que jamás pudieron imaginar sus autores” (5).

El 5 de noviembre de 1857 fue la primera vez que en nuestra historia constitucional el Congreso de la Unión autorizó al ejecutivo para hacer uso de facultades extraordinarias para salvaguardar el orden público, la independencia y nuestras instituciones. El Congreso negó al Presidente cualquier facultad legislativa.

Por la situación en extremo difícil que atravesaba la República, el Congreso suspendió algunas garantías individuales el 7 de junio de 1861. El 11 de diciembre de ese año se ampliaron las garantías suspendidas y se otorgaron facultades omnímodas al Presidente para dictar todas las medidas necesarias, pero con cuatro restricciones (debía salvar la independencia nacional, la integridad territorial, la forma republicana de gobierno y los principios de la Reforma). El 25 de enero de 1862 se legisló en uso de las facultades extraordinarias.

Juárez gobernó de 1861 a 1872 haciendo uso de facultades extraordinarias. Excediendo los límites del artículo 29, legisló en épocas pacíficas: el 30 de diciembre de 1871 expidió la ley de contribuciones directas del distrito federal. Y de aquí nació la costumbre —viciosa e inconstitucional— del ejecutivo de legislar fuera de los márgenes constitucionales.

En los períodos presidenciales de Lerdo de Tejada (1872-1876), Porfirio Díaz (1876-1880), Manuel González (1880-1884), y, de nuevo, del general Díaz (1884-1911), se hizo costumbre que el Presidente expidiera los códigos y leyes federales.

(5) Felipe Tena Ramírez, obra citada, p. 129.

Según recta interpretación del artículo 29, necesario era que primero se hubieran suspendido algunas garantías individuales para después otorgar, en caso de excepción, la delegación de facultades legislativas al ejecutivo. Y requisito indispensable era que existiera una situación grave. Los mencionados requisitos fueron olvidados por el legislativo y por el ejecutivo. ¿Y el judicial? ¿Los olvidó también o defendió el texto constitucional? La contestación nos la dará el examen sucinto de la jurisprudencia de la Suprema Corte.

6. En 1876, el 26 de octubre, la señora Bros pidió amparo ante el Juez Landa (primero de distrito del Distrito Federal) contra las contribuciones extraordinarias decretadas por Lerdo de Tejada. La situación planteada estribó en saber si el legislativo podía delegar en el ejecutivo facultades legislativas o, únicamente, autorizaciones administrativas según los artículos 29 y 50 de la Constitución de 1857, ya que las facultades legislativas al ejecutivo alteraban la forma de gobierno.

Landa negó el amparo. Su principal argumento —que después sería repetido reiteradamente— fue: “la reunión de Poderes supone su confusión en uno solo, y esto no puede entenderse sin la destrucción de uno de ellos y la autorización que nos ocupa no implica un depósito de todas las atribuciones del Poder Legislativo en una sola persona”.

La Suprema Corte confirmó la tesis Landa.

El 6 de julio de 1877, en el caso Goribar igual al caso Bros, la Suprema Corte concedió el amparo. Don Ezequiel Montes, presidente de la Corte, declaró que en la ejecutoria del año anterior (el caso Bros) la Corte había interpretado erróneamente el artículo 50, y entonces se removió el decisivo asunto de Guzmán que había suprimido del artículo la palabra “individuales”.

El 25 de octubre de 1879, la Corte —entonces presidida por Vallarta— volvió en el amparo interpuesto por la viuda de Almonte a la tesis Landa.

Hay que tener en cuenta que los casos resueltos por la Suprema Corte hasta 1879, tenían como supuesto básico que las facultades legislativas extraordinarias habían sido delegadas después de decretarse la suspensión de garantías. Y como la suspensión de garantías sólo cabía en caso de grave peligro, las facultades extraordinarias sólo cabrían en situaciones iguales.

Guadalupe Calvillo se amparó contra la Ley de Organización de Tribunales de 1880, expedida por el ejecutivo sin los supuestos del artículo 29. El 21 de enero de 1882, la Suprema Corte decidió que la mencionada ley era constitucional. El argumento que esgrimió en la ejecutoria, aunque modificado, es la tesis Landa (6).

Con la anterior ejecutoria se separaron la suspensión de garantías individuales y el otorgamiento de facultades legislativas, o sea, que se podían otorgar por el Congreso de la Unión facultades legislativas al ejecutivo, sin antes decretarse la suspensión de garantías: dichas facultades eran lícitas aun en tiempos de paz.

7. El artículo 49 de la Constitución de 1917 volvió a la tesis correcta: las facultades extraordinarias para legislar únicamente se podrían dar en los casos del artículo 29 (“En los casos de invasión, perturbación grave...”) y conforme al procedimiento que el mismo artículo 29 establecía.

A pesar de que Carranza había criticado el sistema de facultades extraordinarias, seguido en las décadas anteriores, el 8 de mayo de 1917, siete días después de haber entrado en vigor la Constitución de Querétaro, Carranza pidió y obtuvo facultades para legislar en el ramo de hacienda. En esta autorización no se siguieron ni los supuestos ni el procedimiento del artículo 29. Esta delegación de facultades legislativas al ejecutivo fue sólo el principio de la costumbre heredada de la Constitución de 1857, y por medio de la cual los Presidentes legislaron. La Suprema Corte justificó —en forma amplia— esta delegación.

8. En 1938, el presidente Cárdenas quiso salvar el artículo 29, mediante una adición al artículo 49: “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”. Este añadido nada decía, o mejor dicho, repetía lo que ya el artículo implicaba.

Esta situación fue excepcional y realmente es única hasta ahora en el

(6) Felipe Tena Ramírez, obra citada, pp. 130-140.

Derecho Constitucional mexicano. Felipe Tena Ramírez, al respecto, escribió que, “El caso del artículo 49 es el único que se ha presentado en México, en que para derogar una jurisprudencia reformativa del artículo, haya sido preciso que interviniera el Constituyente, regresando bajo la apariencia de una reforma al sentido auténtico del texto. Lo natural hubiera sido que la Corte hubiera llevado a cabo la rectificación de su jurisprudencia, con lo que no hubiera sido necesaria la reforma constitucional. Pero además de que la Corte nunca se propuso volver por la pureza del texto, el procedimiento habría engendrado graves consecuencias de orden práctico, al entrañar la inconstitucionalidad de todas las leyes expedidas en uso de facultades extraordinarias” (7).

En 1942, el Presidente Avila Camacho solicitó y obtuvo las facultades de emergencia que la Constitución consagra. México, como ya asentamos, en aquellos días, estaba en guerra con las potencias del Eje.

El 28 de marzo de 1951 se publicó una adición al artículo 49: “En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Consecuencia del párrafo anterior es la adición, de la misma fecha, al artículo 131: “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida”.

Tal es la trayectoria histórica de nuestros artículos 29 y 49 constitucionales.

(7) Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. México 1980, p. 235.

9. Examinemos ahora los alcances de la institución constitucional mexicana denominada “suspensión de garantías” en sentido amplio.

El artículo 29 de la actual Norma Fundamental de 1917 suprimió la excepción asentada en la anterior Constitución de 1857 por medio de la cual la garantía de la seguridad de la vida humana no se podía suspender.

La razón de tal supresión se expresó en el Constituyente de 1916-1917, en el dictamen respectivo al manifestarse que: “...Cuando se apruebe por el Ejecutivo en Consejo de Ministros, y por el Congreso, una medida tan grave como la suspensión de garantías, es evidente que la exigirá la salvación pública; para que tal medida produzca el efecto deseado, será indispensable dejar a los poderes que la decretan, libertad para que ellos mismos fijen el alcance de aquélla en vista de las circunstancias. Casos habrá, y ya se han visto ejemplos prácticos, en que si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida otro resultado que poner en descubierto la impotencia del poder público para garantizar la seguridad social” (8).

Desde luego que no estamos de acuerdo con la anterior supresión ni con su fundamento. Hay garantías individuales que no deben ser susceptibles de ser suspendidas y la más importante es precisamente la de la vida, además de otras como son la prohibición a la esclavitud, a las mutilaciones y a las penas infamantes.

10. Los casos en los cuales opera la suspensión son: invasión, perturbación grave de la paz pública o que se ponga a la sociedad en peligro o conflicto de envergadura. Ejemplos de este último supuesto son: graves conflictos económicos, incendios, epidemias, inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas.

La redacción de este punto del artículo 29 constitucional implica una

(8) *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana. México 1960, tomo II, p. 357.

gran discrecionalidad por parte del Presidente de la República, misma que será calificada en última instancia por el Congreso, porque ¿qué implica que la sociedad se encuentre en grave peligro o conflicto? Diego Valadés afirma que estas frases exceden las posibilidades de una interpretación estrictamente jurídica (9) y tiene razón. Sin embargo, una numeración casuística tendría el grave inconveniente de omitir una posible causa de un estado de excepción en que éste sea indispensable para la propia salvaguardia de la soberanía nacional y del Estado de Derecho.

11. Los órganos que intervienen en la suspensión son: la iniciativa corresponde *exclusivamente* al Presidente de la República, y dos son los órganos que deben aprobar dicha iniciativa: primero, el conjunto de sus principales colaboradores; y después el Congreso de la Unión, pero en los recesos de éste aprueba la Comisión Permanente. Como el artículo no exige votación especial para la aprobación, basta que se apruebe por la mayoría de los presentes.

Es decir, la iniciativa de la suspensión de garantías es una facultad que sólo corresponde ejercitar al Presidente de la República y sólo a él. Es una de las atribuciones más importantes del titular del poder ejecutivo federal, misma que aprobará o no el Congreso de la Unión, pero el Presidente de la República antes de enviar su iniciativa al órgano legislativo debe contar con la aprobación de los titulares de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República. La Constitución persigue que se escuche a estos importantes funcionarios por la trascendencia de la medida, que su opinión sirva de ponderación y meditación al Presidente de la República, y hasta se ha llegado a opinar que los secretarios de estado y principales colaboradores que nieguen la aprobación a la iniciativa presidencial deben presentar su renuncia por oposición a medidas que necesitan unidad política absoluta (10).

12. Se puede suspender todas o sólo algunas de las garantías individuales;

(9) Diego Valadés, obra citada, p. 69.

(10) José Aguilar y Maya, "La Suspensión de Garantías", en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 25-26-27-28, México 1945, p. 207.

por tanto, se debe decir expresamente cuáles son las garantías que se suspenden.

Vallarta, respecto a la Constitución del 57, se mostró preocupado porque se pudieran suspender todas las garantías —menos la excepción que en 1857 se asentó.

Así, Vallarta quiso que se reformara el artículo 29 de aquel entonces, diciendo qué garantías nunca podrían suspenderse, como las relativas a la prohibición de la esclavitud, mutilación y tormento. Su idea consistió en que las garantías inherentes a la naturaleza humana no se pueden suspender (11). Estoy de acuerdo con Vallarta.

En la suspensión decretada en 1942, las garantías que se suspendieron fueron las protegidas por los artículos 4, 5 párrafo I, 6, 7, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, 22 párrafo III y 25, y únicamente ellas. Es decir, no se suspendieron todas porque ello no se consideró necesario.

Las garantías sociales también pueden ser suspendidas si ello es necesario para superar la emergencia; sin embargo, tal y como acontece con las individuales, aquellas que afecten la propia naturaleza humana no son susceptibles de suspenderse.

¿Por qué sí se pueden suspender las garantías sociales? Ellas son muy importantes, no hay ninguna duda, pero si para superar una emergencia se pueden suspender las garantías que son propias de la persona humana, con mayor razón se pueden suspender aquellas que buscan proteger al individuo como integrante de un grupo social o que tienen la finalidad de asegurarle un mínimo de protección económica y cultural.

Aquí debo hacer una consideración. Del repaso histórico efectuado en este ensayo quedó claro que en el artículo 29 constitucional después de la palabra “garantías” se suprimió la de “individuales”, lo cual tuvo gran importancia en la interpretación del artículo.

(11) José Aguilar y Maya, obra citada, pp. 209-210.

Hay que tener en cuenta que esa expresión, “garantías individuales”, se quería contraponer a la idea de la división de poderes. Si únicamente se podían suspender las garantías individuales, cualquier otra garantía constitucional no cabía en los supuestos del artículo 29; entonces la garantía de la división de poderes no era susceptible de suspenderse; en consecuencia, no se podía delegar facultades extraordinarias para legislar al Presidente de la República.

Lo que quiero manifestar es que el Constituyente de 1856-1857 nunca tuvo la intención de excluir las garantías sociales de la redacción del artículo porque éstas no estaban reconocidas a nivel constitucional y era un problema inexistente en aquel entonces.

En el Constituyente de 1916-1917 no se planteó el problema de si las garantías sociales se pueden suspender de acuerdo con la redacción del artículo 29 constitucional, pero sí son susceptibles de suspenderse por el argumento sostenido en párrafos anteriores y porque: donde la Constitución no distingue el intérprete no debe hacerlo; en ninguno de nuestros Constituyentes existió la intención de excluirlas, en 1857 porque ese problema no se podía plantear por inexistente, y en 1917 porque casi no se alteró el sentido gramatical del artículo y porque nadie cuestionó los alcances del mismo.

13. Se pueden suspender en todo el país o en lugar determinado, según la naturaleza de la emergencia. Así, un terremoto en el Estado de Jalisco no tiene por qué afectar —de decretarse— al Estado de Sonora. Tal es el sentido de la bella frase de Martínez Báez: “señalar el territorio en que ha de producirse el eclipse de la libertad y la duración de este fenómeno” (12).

14. La suspensión no se puede aplicar a individuo determinado tal y como sí ha sucedido en nuestra historia constitucional, como en el caso de Agustín de Iturbide.

(12) Antonio Martínez Báez, “Concepto General del Estado de Sitio” en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 25-26-27-28, México, 1945, p. 103.

15. La suspensión se hará por tiempo limitado.

La historia constitucional mexicana asienta dos sistemas para la duración de la medida. El primero es aquel en el cual simplemente se dice que se suspenden por el tiempo que dure la emergencia; en el segundo sistema se suspenden por un período de sesiones del Congreso Federal. En este último sistema en caso de necesidad de prórroga el Presidente planteará a la legislatura la urgencia de prolongar la suspensión (13).

16. La suspensión de garantías, en recesos del Congreso, puede aprobarse por la Comisión Permanente, pero para la delegación de facultades legislativas se requiere autorización del Congreso de la Unión, porque nadie puede delegar lo que no posee y la Comisión Permanente no tiene facultades legislativas. Así es claro que puede existir suspensión de garantías sin otorgamiento de facultades legislativas al Presidente si el Congreso considera que ellas no son necesarias para poder superar la emergencia. Si la Comisión Permanente declara la suspensión y el Presidente considera que son necesarias las autorizaciones de carácter legislativo, entonces la Comisión Permanente debe convocar al Congreso para sesión extraordinaria para que decida respecto a este punto.

17. La suspensión se debe hacer por medio de prevenciones generales. Estas prevenciones generales son acto del Ejecutivo, pero deben ser concomitantes con la suspensión para que el Congreso las pueda aprobar o no.

El multicitado artículo 29 indica como uno de los elementos de esta institución que el Presidente de la República actuará por medio de prevenciones generales, o sea el establecimiento del marco jurídico al cual deberá sujetarse durante la emergencia. Estas prevenciones generales son, indiscutiblemente, de naturaleza legislativa y deben presentarse junto con la petición de suspensión para que el Congreso las discuta y modifique, en su caso. Si

(13) Mario de la Cueva, "La Suspensión de Garantías y la Vuelta a la Normalidad" en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 25-26-27-28, México 1945, p. 179.

la emergencia fuera de tal tamaño que ello no fuera posible, el Presidente las debe poner a consideración del Congreso cuanto antes.

En 1942 no se actuó de acuerdo con lo expresado en el párrafo anterior ya que la ley del primero de junio decretó la suspensión de diversas garantías, ya enunciadas, y dejó en manos del Presidente su reglamentación, por lo cual fue éste último el que se autolimitó respecto de las inmensas facultades que el Congreso le delegó en virtud de la suspensión, lo que es, desde cualquier punto de vista, muy inconveniente y peligroso.

Mario de la Cueva y José Campillo coinciden con la anterior interpretación (14). Sin embargo la doctrina respecto a este punto no es unánime. Martínez Báez afirma que la Constitución otorga en exclusiva al Presidente la facultad de dictar las prevenciones generales (15).

No estamos de acuerdo con el anterior criterio porque al dejar manos libres al Presidente se podría caer en la tiranía, y la suspensión de garantías no es tiranía ni dictadura, sino un procedimiento constitucional para casos de emergencia.

La doctrina y la legislación comparadas confirman nuestro criterio: en Inglaterra, necesario es, para suspender el *writ of habeas corpus*, la intervención del Parlamento, el cual delimita y encauza al ejecutivo en la actuación que éste debe desempeñar durante el período de excepción (16).

18. El legislativo otorga en caso de urgencia al ejecutivo facultades legislativas y una mayor amplitud en la esfera administrativa.

19. La suspensión tiene una finalidad específica: “hacer frente rápida y fácilmente a la situación” de emergencia. Luego, las facultades legislativas y administrativas excepcionales que posee el ejecutivo no pueden, por ningún motivo, exceder a esta concreta finalidad.

(14) Mario de la Cueva, obra citada, p. 179.

(15) Antonio Martínez Báez, obra citada, p. 104.

(16) José Aguilar y Maya, obra citada, p. 198.

20. Las controversias jurídicas durante la emergencia deben continuar siendo resueltas por los tribunales. No hay ninguna duda. Sin embargo ¿la acción o recurso constitucionales sufren alguna limitación con motivo de la emergencia? Lo primero que debemos decir es que, como regla general, el *amparo* continúa siendo procedente incluso durante la suspensión de garantías. En este sentido se pronuncian dos de los más importantes tratadistas de nuestro juicio de amparo (17) y varios distinguidos autores latinoamericanos (18).

Lo anterior es la regla general y en ella hay que insistir. Sin embargo, es obvio que esa regla general sufre excepciones en virtud de la emergencia, porque ¿qué sentido tendría la suspensión de una garantía individual si se pudiera cuestionar la propia suspensión y su aplicación a través del amparo? De aquí que no proceda el amparo respecto a las garantías suspendidas, pero sí procede respecto a:

- a) leyes o actos que no se relacionen con la emergencia. Así en 1942 el Congreso circunscribió las facultades extraordinarias del Presidente a los propósitos de obtener “la defensa eficaz del territorio nacional, de su soberanía y dignidad , y el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales”; luego, todos los actos del Presidente que no persiguieran esos fines se encontraban fuera de la emergencia y, por tanto, sujetos a cuestionarse como en tiempos normales y afortunadamente así lo entendió la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b) leyes o actos que violen las disposiciones legales que rigen la propia suspensión de garantías, como en 1942 fue la Ley de Prevenciones Generales de junio de ese año y la reglamentación de su artículo primero.

(17) Héctor Fix Zamudio, obra citada, pp. 174-182. Ignacio Burgoa, *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, S.A. México 1965, pp. 192-200. Al respecto véase también el interesante ensayo de José Campillo Sáinz, “El juicio de amparo y la legislación de emergencia” en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 21-22, México 1944, pp. 34-42.

(18) S.V. Linares Quintana, obra citada, tomo V, pp. 471-486. Rafael Bielsa, *Derecho Constitucional*, Depalma. Buenos Aires, 1959, pp. 331-332. Germán J. Bidart Campos, *Régimen legal y jurisprudencial del amparo*, EDIAR. Buenos Aires, 1968, pp. 266-271.

- c) las garantías individuales o sociales que no han sido expresamente suspendidas.
- d) autoridades que actúen fuera de su competencia, con excepción de lo ordenado en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional; es decir, respecto a la división de competencias en el sistema federal.

Héctor Fix Zamudio afirma que durante la emergencia ningún civil puede ser juzgado por un tribunal militar ni se le puede aplicar el Código de Justicia Militar, porque en el orden jurídico mexicano un civil no puede cometer delitos militares incluso cuando participe en ellos. Como prueba de su afirmación alega que la suspensión de 1942 no incluyó al artículo 13 constitucional (19). Estoy de acuerdo con el muy distinguido Maestro porque ese artículo 13 dice que: "...los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército..." Es decir, el artículo 29 establece una regla general y el 13 una particular: *en ningún caso y por ningún motivo*. En consecuencia, el decreto de suspensión de 1942 fue acertado al no haber incluido esta garantía, y si lo hubiera hecho, hubiera sido procedente, en su caso, el juicio de amparo.

El propio Fix Zamudio ha escrito que se adhiere —lo cual también hago yo— “a la postura adoptada por el tratadista guatemalteco Mario Aguirre Godoy en cuanto sostiene que desde el punto de vista jurídico no existe obstáculo para que los tribunales ordinarios —y también la Corte de Constitucionalidad en su país— puedan conocer y declarar, en su caso, la inconstitucionalidad del decreto legislativo que confiera al Ejecutivo facultades de emergencia, si este decreto comprende un derecho o garantía constitucional no susceptible de ser restringido de acuerdo con los lineamientos de la carta fundamental” (20).

21. ¿Puede legislar el ejecutivo federal sobre materias que en tiempos normales al Congreso no le competen? Afirmo que sí, pero con una limitación: únicamente para hacer frente a la situación de emergencia. No dudo que mi

(19) Héctor Fix Zamudio, obra citada, p. 180.

(20) Héctor Fix Zamudio, obra citada, pp. 181-182.

aseveracion puede ser peligrosa, pero al estar la nación en situación grave, necesario es facilitar trámites y procedimientos que pueden llevar más tiempo que el utilizado por una unidad: el ejecutivo federal.

En Norteamérica el sistema que se sigue responde a mi afirmación. Por medio de las facultades implícitas, en tiempos urgentes el ejecutivo federal ha legislado en materias encargadas a las entidades federativas (21).

Mario de la Cueva opina en diferente forma: que aun en época de excepción, el ejecutivo federal no puede legislar materia alguna no comprendida en el artículo 73 constitucional. Su argumento se basa en que nadie puede delegar lo que no tiene (22). El argumento del maestro posee fuerza. Sin embargo, no me adhiero a él, porque considero que el sistema federal constituye una decisión que tiende a realizar en forma más efectiva la libertad. Pero en caso de urgencia, precisamente, para salvaguardar esa libertad en el futuro inmediato, es que puede el ejecutivo legislar aun sobre materias no comprendidas en el artículo 73.

La práctica mexicana ha seguido el punto de vista que creo cierto. Así, durante el estado de emergencia decretado en 1942, el ejecutivo expidió la ley de juegos y apuestas, cuestión no advertida en el artículo mencionado.

Además, el punto de vista anterior se refuerza al contemplar que una entidad federativa no puede suspender las garantías en su territorio ni puede otorgar facultades extraordinarias al gobernador para legislar con motivo de una emergencia. Veamos por qué esto es así: a) La Constitución General de la República es muy clara sobre suspensión de garantías: sólo es competencia de órganos federales; luego, la misma se encuentra completamente excluida de la esfera competencial de las entidades federativas; b) una emergencia local como podría ser una inundación, terremoto, incendio, se encuentra enmarcada y regida por los principios normativos del artículo 29 constitucional; c) para que se otorguen facultades extraordinarias para legislar es indispensable que antes se hayan suspendido las garantías, o sea, que exista una emergencia o estado de excepción; y d) en situaciones de trastorno inte-

(21) Gustavo R. Velasco, obra citada, p. 161.

(22) Mario de la Cueva, obra citada, p. 183.

rior que las entidades federativas no puedan resolver por sí mismas, y por su propia decisión, opera el artículo 122 constitucional.

En consecuencia, los artículos de las Constituciones locales que otorgan a los gobernadores facultades extraordinarias para legislar, están infringiendo directamente el artículo 29 de la Constitución federal.

Al respecto, interesante es recordar dos tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- a) Del pleno, se localiza en el tomo 84, página 20, sexta época:
“FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ PARA LEGISLAR.

Las facultades extraordinarias únicamente pueden otorgarse en “circunstancias graves o especiales”, circunstancias que según el artículo 68, fracción XXII, de la Constitución Política de Veracruz, sólo pueden consistir en “casos de invasión, de alteración del orden o peligro público”, y las cuales circunstancias no existían cuando el ejecutivo del estado expidió la Ley Fiscal Local (10 de junio de 1932) y, por tanto, la fracción IV, del artículo 127 de esta ley, disposición que sirvió de apoyo, a su vez, para la expedición por el propio ejecutivo del decreto N.º 27 de 11 de noviembre de 1961. Sin embargo, aun cuando tales facultades extraordinarias para legislar, otorgadas al poder ejecutivo tanto del ejecutivo federal como de los ejecutivos de las entidades federativas fuera de las circunstancias de emergencia anotadas, se volvieron incompatibles con la Constitución General de la República, dentro de nuestro régimen federalista, a partir de la reforma del artículo 49 de dicha carta fundamental (realizada con fecha 2 de agosto de 1938), y en virtud, además, del principio de la supremacía constitucional federal establecido por el artículo 133 de la misma, debe aclararse que, como las facultades extraordinarias en cuestión solo puede ejercerlas el poder ejecutivo, en cada caso, en virtud de otorgamiento expreso que por ley le haga la legislatura correspondiente, resulta claro que, si se reclama la inconstitucionalidad de una disposición legal (la fracción IV, del artículo 127 de la Ley Fiscal del Estado de Veracruz) expedida por el Poder Ejecutivo del propio Estado en uso de facultades extraordinarias que al efecto le otorgó la legislatura local, debe también objetarse en la demanda de amparo la constitucionalidad del decreto N.º

68, expedido por la propia legislatura estatal con fecha 2 de junio de 1932 (publicado en la Gaceta Oficial del día 11 de los mismos mes y año), mediante el cual esta última otorgó dichas facultades extraordinarias al ejecutivo local para expedir la ley fiscal de esa entidad federativa. Si no se impugna también la constitucionalidad del mencionado decreto N° 68 de la legislatura del Estado de Veracruz, debe considerarse que se consiente dicho decreto y que, por tanto, se acepta tácitamente la constitucionalidad de tales facultades extraordinarias del ejecutivo local para expedir la multicitada fracción IV, del artículo 127 de la Ley Fiscal del Estado”.

- b) Del Pleno, se localiza en el tomo 17, página 73, séptima época:
“FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Son inconstitucionales las concedidas al Gobernador de un Estado, fuera de los casos permitidos por la Constitución. (Ley núm. 6 de Planificación para el Estado de Veracruz-llave).

Así como el artículo 49 de la Constitución federal establece que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo los casos de excepción a que se refieren los artículos 49 y 131 de la misma carta fundamental, el artículo 37 de la Constitución Política del Estado de Veracruz dispone que: “No pueden reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo. La observancia de este precepto podrá suspenderse en los casos de la fracción XXII del artículo 68”. Este último precepto y fracción prevé la posibilidad de conceder al ejecutivo del Estado de Veracruz, por tiempo limitado, las facultades extraordinarias que necesite para salvar la situación en caso de invasión, alteración del orden o peligro público. Como el artículo 37 de la Constitución del Estado de Veracruz consagra la regla general y el caso de excepción, dicho caso de excepción no puede aplicarse ni extenderse a situaciones no previstas por ella, y en tal virtud, únicamente en los casos de invasión, alteración del orden o peligro, enumerados en la fracción XXII del artículo 68, es cuando la legislatura del Estado puede conceder facultades extraordinarias al gobernador. Ahora bien, resulta inconstitucional el Decreto 101 de 31 de diciembre de 1957, expedido por la legislatura del Estado de Veracruz, concediéndole al Gobernador facultades extraordinarias, por no hallarlas en el caso del artículo 37 de la Constitución del Estado; en tal vir-

tud, resulta también inconstitucional la ley número 6, que en uso de dichas facultades expidiera el Gobernador. No obsta en contrario el que, mediante la ley número 65 denominada Ley de Planificación y Cooperación Municipal del Estado de Veracruz, se haya reformado y adicionado la ley número 6, ya que del texto de la citada ley número 65 se desprende que ésta no deviene de un ordenamiento original por cuanto no deroga la ley anterior (la número 6), sino que tan sólo la reforma y adiciona, no la deroga, y por lo tanto, no puede considerarse como un ordenamiento independiente; en otras palabras, ni las adiciones ni las reformas, ni en general la reestructuración, como tampoco la investidura formal, constituyen elementos suficientes para convalidar la inconstitucionalidad de origen en constitucionalidad derivada, pues la legislatura local no ratificó la ley número 6 expresamente”.

Queda claro que la Suprema Corte sostiene que a los ejecutivos locales sí se les puede otorgar facultades extraordinarias para legislar, pero sólo en los casos permitidos por la Constitución local, que generalmente se refieren a alteraciones graves del orden público o a peligros públicos de envergadura. Es decir, no pueden legislar sino en relación con esos casos que indica la Constitución y después de seguirse los procedimientos que la misma señala.

Estos criterios de la Suprema Corte, en mi opinión, no son acertados, pero al menos es muy clara al cerrar la puerta a los gobernadores para que puedan recibir autorizaciones para legislar en tiempos normales.

22. “El primer efecto que se produce al terminar la situación de emergencia, es la vigencia integral de los derechos del hombre y garantías constitucionales, tal como existían en la Constitución antes de la Ley de Suspensión de Garantías” (23).

Debemos preguntarnos qué acaece al regresar la normalidad con toda la legislación expedida por el Presidente: ¿desaparece o subsiste? La mencionada legislación fue causa de una emergencia, luego al desaparecer la emergencia debe perderse esa legislación. O como dice Mario de la Cueva:

(23) Mario de la Cueva, obra citada, p. 187.

“toda norma jurídica tiene una hipótesis o supuesto que la condiciona y cuando falta éste, no puede aplicarse la norma, porque sería ir contra su esencia, aplicándola a una situación que no rige” (24).

El anterior criterio es correcto. La suspensión mexicana de garantías individuales de 1942 en el artículo 2 del decreto de junio de ese año, otorgó competencia al Presidente de la República para expedir, como ya apuntamos, las leyes “indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad, y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales”, durando esa suspensión “todo el tiempo que México permaneciera en guerra con Alemania, Italia y el Japón, o con cualquiera de esos países”, pudiendo prorrogarse hasta por treinta días después del término de las hostilidades, a juicio del Presidente (25).

Sin embargo, el Congreso Federal ratificó, acabada la emergencia, la vigencia de varias de las leyes expedidas por el Presidente durante la emergencia, lo cual resulta contradictorio porque, si eran leyes encaminadas a superar la emergencia, ¿cómo es que pueden regir en situación normal? Lo que aconteció fue que el Presidente se había extralimitado y había legislado sobre aspectos que nada o muy poco tenían que ver con la emergencia.

Ignacio Burgoa afirma que el decreto que ratificó la vigencia de esa legislación de emergencia es inconstitucional, principalmente (26) porque: se viola la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 29, según el cual esa legislación de emergencia sólo tendrá vigencia mientras dure ésta; y se viola la garantía de competencia del artículo 16, ya que el Congreso Federal no tiene facultad para ratificar leyes expedidas por el ejecutivo, pues no se fundamentó en ley alguna y porque esas leyes entonces resultan retroactivas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que esas leyes “ratificadas” no adolecían de vicio de inconstitucionalidad ya que lo que acontecía era un cambio en su naturaleza. Habían sido leyes de emergencia que a través de un decreto legislativo se convertían en leyes ordinarias; es decir, ya

(24) Mario de la Cueva, obra citada, p. 188.

(25) Ignacio Burgoa, obra citada, p. 205.

(26) Ignacio Burgoa, obra citada, pp. 209-210

no eran más leyes de “emergencia”, sino leyes “normales”, leyes expedidas conforme al procedimiento legislativo señalado en la Constitución. Recordemos dos de estas tesis:

- a) Del Pleno. Apéndice 1985, tesis número 79, tomo I, página 163:
“LEYES DE EMERGENCIA. FALTA DE INTERES JURIDICO PARA IMPUGNARLAS.

Cuando el quejoso reclama la inconstitucionalidad de las leyes de emergencia expedidas por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de facultades extraordinarias que le otorgó mediante decreto el Congreso de la Unión, si esas leyes posteriormente son incorporadas a la legislación ordinaria en virtud del decreto que levantó la suspensión de garantías, ratificó y declaró vigentes las disposiciones dictadas por el ejecutivo durante el periodo de emergencia en materia hacendaria; si por otra parte el acto de aplicación es posterior a este último decreto que al ratificar las leyes de emergencia las incorporó a la legislación ordinaria, resulta claro que no son las multicitadas leyes de emergencia las que se aplican al quejoso, sino la legislación ordinaria, por lo que aquellas no afectan su interés jurídico y el amparo es improcedente en términos de la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo y procede sobreseerlo con fundamento en la fracción III del artículo 74 del mismo ordenamiento legal”.

- b) Del Pleno, tomo 97-102, página 119, séptima época:
“LEYES DE EMERGENCIA. PREVENCION GENERAL INNECESARIA DE SU INCORPORACION POR EL CONGRESO.

No es exacto que por virtud de la ratificación de las leyes de emergencia, hecha en el decreto del 28 de septiembre de 1945, se prolongara el estado de suspensión de garantías, puesto que lo que se cambió fue la naturaleza de los impuestos, que quedaron en calidad de ordinarios, sin que para ello fuera necesario que el Congreso de la Unión incluyera la prevención general relativa a la incorporación en el texto literal de las normas legales que adoptó, pues bastó con que las repetidas disposiciones quedaran legalmente incorporadas a la legislación ordinaria, para que aquellas fueran convertidas formal y materialmente en leyes provenientes de autoridad legítima”.

Bien entendido el artículo 29 constitucional, *la ratificación* de la legislación de emergencia no debe darse porque no es congruente que legislación expedida para un estado de excepción pueda regir tiempos normales, o es que se dio esa legislación y realmente no estaba relacionada con la emergencia.

Sin embargo, la Suprema Corte tiene la razón al afirmar que en estos casos hubo un *cambio de naturaleza* de la ley, porque el Congreso al “ratificarla” la está haciendo suya y la está incorporando al conjunto normativo “ordinario” o “normal” del país. Desde luego éste no es un camino ortodoxo pero no resulta inconstitucional, porque formalmente el poder legislativo está legislando de acuerdo con el procedimiento señalado por la Constitución. De lo anterior, debe desprenderse una lección: el ejecutivo federal sólo debe *legislar* respecto a situaciones relacionadas con la emergencia; si legisla más allá de ello, procede el amparo contra esas normas.

23. La redacción del artículo 49 constitucional confirma y reafirma la tesis que se ha sostenido en este ensayo: para que se puedan otorgar facultades extraordinarias para legislar al Presidente de la República, es indispensable que antes se hayan suspendido las garantías individuales. Esta es la base y la columna vertebral del sistema mexicano para el otorgamiento de esas facultades de excepción.

24. En síntesis, éste es el sistema mexicano de la suspensión de garantías y del otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo federal para legislar cuando tal suspensión ha sido decretada. La última vez que esa suspensión se realizó fue de 1942 a 1945. ¿Lo anterior es un síntoma de estabilidad constitucional y de progreso democrático? En cierta forma sí. Qué bueno que los estados de emergencia o de excepción no se lleven a cabo. Qué bueno que los gobernantes consideren que los problemas que suelen presentarse son superables con la aplicación de la legislación ordinaria. Desde luego que los estados de emergencia son para cuando éstos realmente se presenten. El orden jurídico de excepción es única y exclusivamente para realidades de excepción. Aplicar ése a situaciones normales constituye una barbaridad jurídica. Por el contrario, en situaciones de excepción, no regirse por el orden jurídico de excepción puede conducir a grandes violaciones jurídicas y de los derechos humanos. Puede ser puerta abierta para grandes arbitrariedades.

des. El estado de excepción es como las medicinas delicadas: hay que tomarlo sólo cuando es indispensable y únicamente por el tiempo indispensable, con la finalidad de recuperar la normalidad; pero no tomarlo puede — como en las cuestiones de salud— provocar la ruptura de ese orden jurídico.