



Estrasburgo, 16 de abril de 2020

Estudio 987/2020

**CDL-PI(2020)003**  
Sólo inglés.

**COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO**  
**(COMISIÓN DE VENECIA)**

**COMPILACIÓN**

**DE LA COMISIÓN DE VENECIA**  
**OPINIONES E INFORMES**

**SOBRE LOS ESTADOS DE EMERGENCIA**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>I. Parámetros</b> .....	4
<b>II. Declaración del estado de emergencia: definición y requisitos sustantivos</b> .....	6
<b>III. Excepción de las obligaciones en materia de derechos humanos</b> .....	12
<b>IV. El afianzamiento constitucional del estado de emergencia</b> .....	13
<b>V. Declaración del estado de emergencia: competencias</b> .....	15
<b>VI. Supervisión de la declaración y prolongación del estado de emergencia</b> .....	15
<b>a. Supervisión parlamentaria</b> .....	16
<b>b. Control judicial</b> .....	20
<b>VII. Duración del estado de emergencia</b> .....	23
<b>VIII. Duración de las medidas de emergencia</b> .....	24
<b>IX Alcance de las medidas de emergencia</b> .....	25
<b>a. Principios de necesidad y proporcionalidad</b> .....	25
<b>b. Efectos permanentes</b> .....	26
<b>c. Asuntos específicos</b> .....	27
<b>d. Interpretación</b> .....	27
<b>e. La enmienda constitucional</b> .....	27
<b>f. Los poderes respecto a los órganos de autogobierno local</b> .....	28
<b>g. Tribunales militares, autoridades y fuerzas armadas</b> .....	29
<b>X. Elecciones durante los estados de emergencia</b> .....	30
<b>a. General</b> .....	30
<b>b. Referendos constitucionales</b> .....	31
<b>c. Elecciones presidenciales extraordinarias durante situaciones militares y de emergencia</b> .....	31
<b>d. Aplazamiento de elecciones</b> .....	32
<b>e. Enmiendas a la ley electoral</b> .....	34
<b>XI. Disolución del parlamento</b> .....	34
<b>XII. Actividades de los partidos políticos</b> .....	35
<b>XII. Documentos de referencia</b> .....	36

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento es una recopilación de extractos obtenidos de informes/estudios aprobados por la Comisión de Venecia sobre poderes de emergencia y estados de emergencia, así como de opiniones sobre países concretos respecto a disposiciones constitucionales pertinentes y/o (proyectos de) leyes de emergencia.

La compilación tiene por objeto servir de fuente de referencia para los redactores de constituciones y de legislaciones sobre la judicatura, los investigadores, así como los miembros de la Comisión de Venecia, a quienes se solicita preparar observaciones y opiniones sobre la legislación relativa a esas cuestiones. Al referirse a los elementos contenidos en este proyecto de compilación, sírvase citar el documento original pero no la compilación como tal.

La compilación está estructurada de manera temática a fin de facilitar el acceso a las líneas generales adoptadas por la Comisión de Venecia sobre diversas cuestiones en esta área. Sin embargo, esto no debe impedir que los miembros de la Comisión de Venecia introduzcan nuevos puntos de vista o se aparten de los anteriores, si hay una buena razón para ello. La compilación debe considerarse como un mero marco de referencia.

El lector también debe tener presente que la mayoría de las opiniones de las que se citan extractos en la compilación se refieren a países concretos y tienen en cuenta la situación específica de cada uno de ellos. Por consiguiente, las citas no serán necesariamente aplicables en otros países. Esto no significa que las recomendaciones que figuran en ellas no puedan ser también pertinentes para otros sistemas.

Los informes y estudios de la Comisión de Venecia citados en esta compilación tienen por objeto presentar normas generales para todos los Estados miembros y observadores de la Comisión de Venecia. Por consiguiente, las recomendaciones formuladas en los informes y estudios serán de aplicación más general, aunque la particularidad de las situaciones nacionales/locales es un factor importante y debe tenerse en cuenta adecuadamente.

Cada cita de la compilación tiene una referencia que marca su posición exacta en la opinión o el informe/estudio (número de párrafo, número de página para las opiniones más antiguas), lo que permite al lector encontrarla en la opinión o el informe/estudio del que se ha tomado. A fin de abreviar el texto, la mayoría de las referencias y notas de pie de página adicionales se omiten en el texto de las citas; sólo se reproduce la parte esencial del párrafo pertinente.

La compilación no es un documento estático y se actualizará regularmente con extractos de las opiniones recientemente adoptadas por la Comisión de Venecia. La Secretaría agradecerá las sugerencias sobre cómo mejorar este proyecto de compilación ([venice@coe.int](mailto:venice@coe.int)).

## I. Parámetros

Principio de legalidad -

### 6. Excepciones en situaciones de emergencia

¿Se prevé por ley la existencia de excepciones en caso de situaciones de emergencia?

- i. ¿Existen disposiciones nacionales específicas aplicables a las situaciones de emergencia (guerra u otra emergencia pública que amenace la vida de la nación)? ¿Es posible suspender derechos humanos en esas situaciones en base a la legislación nacional? ¿Cuáles son las circunstancias y los criterios necesarios para activar una excepción?
- ii. ¿Prohíbe la legislación nacional la suspensión de ciertos derechos incluso en situaciones de emergencia? ¿Son proporcionales las suspensiones, es decir, están limitadas a la medida estrictamente requerida por las exigencias de la situación en cuanto a su duración, circunstancia y alcance?
- iii. ¿Son también limitadas en duración, circunstancias y alcance las posibilidades de que el ejecutivo haga excepciones a la separación normal de poderes en circunstancias de emergencia?
- iv. ¿Cuál es el procedimiento para determinar una situación de emergencia? ¿Existe un control parlamentario y un control judicial sobre la existencia y duración de una situación de emergencia, así como del alcance de cualquier suspensión al respecto?

[...] 51. La seguridad del Estado y de sus instituciones democráticas, así como la seguridad de sus funcionarios y de la población, son intereses públicos y privados vitales que merecen protección y pueden conducir a una suspensión temporal de ciertos derechos humanos y a una división extraordinaria de poderes. Sin embargo, los gobiernos autoritarios han abusado de los poderes de emergencia para mantenerse en el poder, silenciar a la oposición y restringir los derechos humanos en general. Por lo tanto, es esencial establecer límites estrictos a la duración, las circunstancias y el alcance de esos poderes. La seguridad del Estado y la seguridad pública sólo pueden garantizarse eficazmente en una democracia que respete plenamente el Estado de derecho. Ello requiere un control parlamentario y una revisión judicial de la existencia y duración de una situación de emergencia declarada para evitar abusos.

52. Las disposiciones pertinentes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos son similares. En ellas se prevé la posibilidad de hacer suspensiones (a diferencia de las meras limitaciones de los derechos garantizados) sólo en circunstancias muy excepcionales. No es posible hacer excepciones a "los llamados derechos absolutos: el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, y de la esclavitud, y el principio de nullum crimen, nulla poena", entre otros. En el punto II.A.6.i se resumen los requisitos de estos tratados.

[Criterios de verificación del Estado de derecho, [CDL-AD\(2016\)007](#)]

Se pueden plantear los siguientes argumentos a fin de sugerir ciertos estándares jurídicos para las emergencias públicas:

- a. Las situaciones de emergencia que pueden dar lugar a la declaración de estados de emergencia deben estar claramente definidas y delimitadas por la constitución. En otras palabras, la existencia de un peligro real e inminente debe ser claramente especificada. Esta condición se expresa en los tres principales tratados de derechos humanos (CEDH, PIDCP, CADH) como una "amenaza excepcional". Según el principio de amenaza excepcional, la suspensión de las normas de derechos humanos en situaciones de emergencia sólo es legítima en caso de "guerra o emergencia pública que amenace la vida de la nación".
- b. Debe evitarse el estado de emergencia de facto y debe declararse oficialmente el estado de emergencia. La condición correspondiente en los tres principales tratados de derechos humanos es el requisito de notificación, por el que se informará a los demás Estados Parte de las disposiciones suspendidas y las razones de ello.
- c. La constitución debe especificar claramente qué derechos pueden suspenderse y cuáles no pueden ser suspendidos y deben respetarse en toda circunstancia. Las listas de derechos que no pueden suspenderse en los tres principales tratados de derechos humanos (CEDH, PIDCP, CADH) contienen cuatro de esos derechos: el derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas inhumanos o degradantes, el derecho a no ser sometido a esclavitud ni a servidumbre, y el principio de no retroactividad de las leyes penales. Estos cuatro derechos inderogables e insuspendibles que constituyen el "núcleo irreductible" de los derechos humanos deberían estar explícitamente formulados y sancionados en la constitución. También sería importante la inclusión de garantías mínimas contra la detención arbitraria y otras garantías que protejan el derecho a un juicio justo; además, debería permitirse el recurso a los tribunales contra los actos y acciones de las autoridades del estado de emergencia. Los derechos y garantías anteriores deberían ser disfrutados por todos sin discriminación.
- d. Las medidas de emergencia y las suspensiones de los derechos y libertades fundamentales deben ser proporcionales al peligro. En otras palabras, las derogaciones, restricciones y suspensiones sólo son aceptables en caso de guerra o de una emergencia pública que amenace la vida de la nación; además, esas medidas deben ser proporcionales a la emergencia. El principio de proporcionalidad incluye también lo que la CADH ha denominado "principio de temporalidad", que significa que las medidas de emergencia no pueden durar más tiempo que la propia emergencia, y las limitaciones que entrañan sólo deben aplicarse en las zonas geográficas afectadas por la emergencia. Por otra parte, muchas de las medidas adoptadas en virtud del estado de emergencia no implican ninguna suspensión de las normas de derechos humanos. Esto es especialmente cierto en el caso de las medidas en el nivel inferior de emergencia. Muy a menudo, esas medidas sólo regulan el comportamiento de las personas o el uso de sus bienes, o el ejecutivo puede estar autorizado a adoptar medidas que de otro modo requerirían una acción legislativa.
- e. Incluso en un estado de emergencia pública debe prevalecer el principio fundamental del Estado de derecho. En otras palabras, nadie debe ser sometido a juicio ante un tribunal que no sea el previamente determinado por la ley.

## II. Declaración del estado de emergencia: definición y requisitos sustantivos

Las situaciones de emergencia pública implican tanto suspensiones de los estándares normales de derechos humanos como alteraciones en la distribución de funciones y poderes entre los distintos órganos del Estado. Las suspensiones de derechos humanos fundamentales son un problema especialmente crucial, ya que la experiencia ha demostrado que las violaciones más graves de los derechos humanos tienden a producirse en el contexto de los estados de emergencia. No obstante, los principales instrumentos internacionales de derechos humanos de nuestro tiempo contienen una cláusula de suspensión con respecto a las emergencias. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH, Artículo 15) permite la suspensión en casos de "guerra u otra emergencia pública que amenace la vida de la nación". El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, Artículo 4) se refiere a una "emergencia pública que ponga en peligro la vida de la nación", mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, Artículo 27) se refiere a una "guerra, peligro público u otra emergencia pública que ponga en peligro la independencia o la seguridad de un Estado Parte".

La mayoría de las constituciones contienen disposiciones sobre situaciones de emergencia. En algunos pocos países no existe una norma de emergencia como tal, pero hay disposiciones que se aplican en caso de guerra, peligro de guerra u otras situaciones de emergencia. [...]

En algunos pocos países [...] sólo hay un tipo de regla de emergencia. [...] Sin embargo, en la mayoría de los casos, hay diferentes tipos de reglas de emergencia para hacer frente a diferentes tipos de emergencias en proporción a la gravedad de la situación. [...]

[CDL-STD\(1995\)012](#), Poderes de emergencia

244. [...] El estado de emergencia se deriva de una declaración hecha en respuesta a una situación extraordinaria que plantea una amenaza fundamental para un país. Ejemplos de ello son los desastres naturales, los disturbios civiles, una epidemia o una crisis económica. La declaración puede suspender ciertas funciones normales del gobierno o autorizar a los organismos gubernamentales a aplicar medidas preparatorias para la emergencia y a limitar o suspender las libertades civiles y los derechos humanos. En algunas situaciones, se declara la ley marcial, lo que permite a los militares una mayor autoridad para actuar. El departamento de defensa adquiere poderes especiales mediante la declaración del estado de emergencia, lo que permite al Ministerio de Defensa eludir la mayoría de los procedimientos parlamentarios. Por esta razón, los mecanismos para prevenir el abuso de los poderes de emergencia por parte de las autoridades nacionales deben estar previstos en la legislación. Este principio fundamental se reafirma en la Recomendación 1713(2005) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en la que se afirma que "las medidas excepcionales en cualquier ámbito deben ser supervisadas por los parlamentos y no deben obstaculizar gravemente el ejercicio de los derechos constitucionales fundamentales".

245. Cada país tiene su propia definición de las circunstancias que pueden dar lugar a un estado de emergencia, los procedimientos que deben seguirse, los límites a los poderes de excepción o los derechos que pueden suspenderse. No obstante, se han elaborado normas internacionales que pueden proporcionar una orientación útil.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Informe sobre el Control Democrático de las Fuerzas Armadas aprobado por la Comisión de Venecia en su 74ª sesión plenaria (Venecia, 14-15 de marzo de 2008)

36. En el caso *Lawless*, el TEDH dio la siguiente definición de "emergencia pública que amenaza la vida de la nación": "una situación excepcional o crisis de emergencia que afecta a toda la población y constituye una amenaza para la vida organizada de la comunidad que compone el Estado". Más tarde, el Tribunal declaró en el caso *Brannigan y McBride* que "en razón de su contacto directo y continuo con las necesidades apremiantes del momento, las autoridades nacionales están, en principio, en mejores condiciones que el juez internacional para decidir tanto sobre la presencia de tal emergencia como sobre la naturaleza y el alcance de las suspensiones necesarias para evitarla". Por consiguiente, en esta cuestión debe dejarse un amplio margen de apreciación a las autoridades nacionales. No obstante, las Partes Contratantes no gozan de un poder de apreciación ilimitado. Corresponde a la Corte decidir si, entre otras cosas, los Estados han ido más allá de la "medida estrictamente requerida por las exigencias" de la crisis. El margen de apreciación nacional va acompañado, pues, de una supervisión europea".

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquía - Opinión sobre el Decreto de Urgencia Leyes N°s667-676 adoptado tras el fallido golpe de Estado del 15 de julio de 2016, aprobado por la Comisión de Venecia en su 109ª Sesión Plenaria, 9-10 de diciembre de 2016.

"27. La antigua Comisión Europea de Derechos Humanos ha definido las características que debe presentar una situación para calificar como estado de emergencia:

- el peligro debe ser real o inminente;
- sus efectos deben involucrar a toda la nación;
- la vida de la comunidad organizada debe ser amenazada;
- la crisis o el peligro debe ser excepcional, es decir, que las medidas o restricciones normales permitidas por el CEDH para la protección de la seguridad, la salud y el orden público deben ser totalmente insuficientes. En 1961, el TEDH ya había subrayado que la situación debía ser una "amenaza para la vida organizada de la comunidad".

28. En el Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establecen principios similares. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y los estados de excepción afirma que los Estados deben respetar los siguientes principios:

- temporalidad, es decir, el carácter excepcional de la declaración del estado de emergencia; el carácter excepcional de la amenaza, que exige que la crisis represente un peligro real, actual o al menos inminente para la comunidad;
- declaración, es decir, la necesidad de anunciar públicamente el estado de emergencia; comunicación, es decir, la obligación de informar a los demás Estados y órganos de vigilancia de los tratados pertinentes del contenido de las medidas adoptadas; proporcionalidad, que exige que las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sean proporcionales a su gravedad;
- legalidad: las restricciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales durante el estado de emergencia deben mantenerse dentro de los límites establecidos por los instrumentos de derecho nacional e internacional; además, el estado de emergencia no implica la suspensión temporal del Estado de derecho y no permite a los que están en el poder actuar de manera que se viole la ley, ya que están obligados a respetar estos principios de manera permanente
- inviolabilidad/intangibilidad derechos fundamentales que no pueden ser objeto de suspensión o derogación, ni siquiera en tiempo de emergencia: el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la prohibición de la esclavitud, la irretroactividad de la ley y otras garantías judiciales, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y la libertad de pensamiento, conciencia y religión.

CDL-PI(2020)003

29. La Comisión de Venecia se refiere en particular a su "Criterios de verificación del Estado de derecho", en los que identificó los criterios para las excepciones en situaciones de emergencia [...]

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinión sobre el Proyecto de Ley Constitucional sobre la "Protección de la Nación" de Francia, adoptada por la Comisión de Venecia en su 106ª Sesión Plenaria (Venecia, 11-12 de marzo de 2016).

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinión sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia, párr. 10

18. El Artículo 1.1 del proyecto de ley contiene la definición de estado de emergencia que dice:

El estado de emergencia es un régimen jurídico especial que regula las actividades de la administración pública y los órganos de gobierno autónomo locales, las entidades jurídicas (independientemente de su forma jurídica) y sus funcionarios, y que se declara de conformidad con la Constitución de la República de Armenia en todo el territorio de la República de Armenia o en algunos de sus territorios.

19. En opinión de la Comisión de Venecia, sería conveniente aclarar esta definición. El concepto de "actividades de la administración pública" es bastante vago. Del segundo párrafo del Artículo 7 del proyecto parece desprenderse que este concepto no incluye las leyes y los actos judiciales. ¿Se aplica esta última restricción a las leyes aprobadas y las decisiones judiciales adoptadas únicamente, o también a las futuras actividades legislativas y judiciales? El concepto de "entidades jurídicas (independientemente de su carácter y forma jurídica)" tampoco parece ser suficientemente específico.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinión sobre el proyecto de ley sobre el régimen jurídico del estado de emergencia de Armenia, aprobado por la Comisión de Venecia en su 89ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de diciembre de 2011).

58. La Comisión de Venecia reconoce que es difícil predecir y describir con exactitud una situación de emergencia; por lo tanto, parece inevitable cierto grado de vaguedad en la definición. Las condiciones previas que la Constitución impone para que se declare el estado de emergencia deben interpretarse, en todo caso, a la luz de las definiciones que figuran en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La definición que figura en el Artículo 36-1 puede interpretarse teniendo en cuenta las normas europeas. No obstante, sería útil mejorar el texto para aclarar que tanto "la amenaza inminente resultante de graves alteraciones del orden público" como "los acontecimientos que equivalgan a una catástrofe pública" deben ser "de tal índole que puedan poner en peligro la vida de la nación".

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinión sobre el Proyecto de Ley Constitucional sobre la "Protección de la Nación" de Francia, adoptada por la Comisión de Venecia en su 106ª Sesión Plenaria (Venecia, 11-12 de marzo de 2016).

73. El Presidente es el único que decide sobre la declaración del estado de emergencia, así como sobre la promulgación de decretos "sobre las cuestiones que requiera el estado de emergencia", con fuerza de ley (Artículo 119). 74. La actual Constitución de Turquía prevé tres tipos de estados de emergencia: el estado de emergencia proclamado por el Consejo de Ministros bajo la presidencia del Presidente (Artículo 119), el estado de emergencia en caso de actos generalizados de violencia y grave deterioro del orden público, también proclamado por el Consejo de Ministros bajo la dirección del Presidente (Artículo 120) y la ley marcial también proclamada por el Consejo de Ministros bajo la dirección del Presidente (Artículo 122). Estas disposiciones de la Constitución turca sobre el estado de emergencia se ajustan



a las normas europeas comunes relativas al estado de emergencia. La diferenciación de los distintos tipos de estados de excepción es una solución común en muchos países, y una positiva: los distintos tipos de estados de excepción necesitan la utilización de distintos medios.

74. Los proyectos de enmienda ya no distinguen entre los distintos estados de excepción; Derogan los Artículos 120, 121 y 122 y permiten al Presidente declarar el estado de emergencia "en caso de guerra, de aparición de una situación que exija la guerra, de movilización, de levantamiento, de atentado fuerte y efectivo contra la patria y la República, de actos generalizados de violencia de origen interno o externo que amenacen la indivisibilidad del país y de la nación", la aparición de actos de violencia generalizados que tengan por objeto la destrucción del orden constitucional o de los derechos y libertades fundamentales, la destrucción grave del orden público por actos de violencia y la aparición de desastres naturales, enfermedades pandémicas peligrosas o crisis económicas graves" (Artículo 119 modificado).

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turquía - Dictamen sobre las enmiendas a la Constitución aprobadas por la Gran Asamblea Nacional el 21 de enero de 2017 y que se someterán a referéndum nacional el 16 de abril de 2017, aprobado por la Comisión de Venecia en su 110º período de sesiones plenarias (Venecia, 10 y 11 de marzo de 2017)

34. (...) la suspensión de derechos humanos y libertades sólo podrá hacerse luego de "la proclamación oficial" (véanse los Artículos 121 y 122 del proyecto de constitución) del estado de guerra u otra emergencia pública "que amenace la vida de la nación". Sólo son posibles "en la medida en que lo exija la situación" (la expresión "dentro de los límites requeridos" no es suficientemente clara).

35. Esta disposición también debería especificar los artículos de la Constitución que no se ven afectados durante la guerra o la emergencia.

[CDL-AD\(2007\)017](#), [Opinión provisional](#) sobre el proyecto de Constitución de Montenegro adoptado por la Comisión de Venecia en su 71ª sesión plenaria (Venecia, 1 y 2 de junio de 2007).

68. (...) En opinión de la Comisión de Venecia, sería importante (...) mencionar, en primer lugar, que hay derechos que no pueden ser suspendidos y que cualquier ley sobre poderes de emergencia debe salvaguardar. La Constitución también debería exigir que toda declaración de un estado de emergencia incluya una lista de los derechos que deben ser suspendidos.

69. En opinión de la Comisión de Venecia, también es importante que el Artículo 36-1 estipule que las autoridades civiles puedan adoptar medidas (de policía administrativa) para evitar este peligro inminente o hacer frente a estos acontecimientos sólo "en la medida estrictamente circunscrita a las exigencias de la situación".

[CDL-AD\(2016\)006](#), [Opinión](#) sobre el Proyecto de Ley Constitucional sobre la "Protección de la Nación" de Francia, adoptada por la Comisión de Venecia en su 106ª Sesión Plenaria (Venecia, 11-12 de marzo de 2016).

95. Los Artículos 200 y 201 definen el estado de emergencia y el estado de guerra. Las normas sobre el estado de guerra no dan lugar a dudas. El estado de guerra en el territorio de un país determinado se proclama, por regla general, como consecuencia de la guerra, es decir, como consecuencia de una situación existente a nivel internacional. La situación con respecto al estado de emergencia es más diferenciada. El derecho constitucional general conoce diferentes tipos de estado de emergencia. El estado de emergencia o mejor dicho las medidas extraordinarias pueden introducirse en varias situaciones: 1. En caso de amenazas externas al Estado, actos de agresión armada contra el territorio; 2. Cuando surge una

CDL-PI(2020)003

obligación de defensa común contra la agresión en virtud de un acuerdo internacional; 3. En caso de amenazas al orden constitucional del Estado, a la seguridad de los ciudadanos o al orden público; 4. Para prevenir o eliminar las consecuencias de una catástrofe natural o de un accidente tecnológico que presente características de un desastre natural.

96. El Artículo 200 regula que el estado de emergencia se proclamará "cuando la supervivencia del Estado o de sus ciudadanos se vea amenazada por un peligro público". Esto es lo más parecido a la situación descrita en el punto 3. Sin embargo, las condiciones en que podría proclamarse el estado de emergencia se describen de manera muy general. Es cierto que esto también es el caso en otras constituciones. Sin embargo, sería preferible añadir al menos otra calificación al final del Art. 200.1: "si las medidas constitucionales ordinarias son inadecuadas".

97. Este Artículo [202] regula la suspensión de los derechos humanos y de las minorías en el estado de emergencia y de guerra. Habría sido preferible mantener la diferenciación entre el estado de guerra y el estado de emergencia con respecto a la suspensión de los derechos fundamentales. La situación en ambos casos es diferente y por esa razón el ámbito de la suspensión debería diferenciarse como en el anterior proyecto de constitución. La formulación general utilizada "sólo se permitirá en la medida en que se considere necesario" parece demasiado vaga. Una redacción más estricta como la del Artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales "en la estricta medida en que lo exija la situación" debería ser utilizada.

98. También hay algunas lagunas en la lista de derechos inderogables de la sección 4 de este artículo. A la luz del Artículo 202.2, el Artículo 44 sobre iglesias y comunidades religiosas debería haber sido incluido. También surgen dudas respecto al porqué, por ejemplo, los Artículos 33 y 65 no están incluidos en la lista.

[CDL-AD\(2007\)004, Dictamen](#) sobre la Constitución de Serbia aprobado por la Comisión en su 70ª sesión plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo de 2007).

33. La lista de derechos que pueden restringirse en situaciones de emergencia es excesivamente larga. Las condiciones necesarias para declarar el estado de emergencia o la ley marcial no están definidas en ninguna parte del proyecto.

[CDL-AD\(2009\)024, Opinión](#) sobre el Proyecto de Ley de Ucrania por el que se modifica la Constitución presentado por el Presidente de Ucrania, aprobada por la Comisión de Venecia en su 79ª sesión plenaria (Venecia, 12-13 de junio de 2009)

21. Cabe destacar que, en la medida en que la declaración del estado de emergencia conlleva suspensiones de los derechos humanos, (...), las circunstancias en que puede declararse el estado de emergencia deben cumplir también los criterios de la condición de "emergencia pública que amenace la vida de la nación" establecidos por el Artículo 15 del CEDH y el Artículo 4 del PIDCP (...).

[CDL-AD\(2011\)049](#) Opinión sobre el proyecto de ley sobre el régimen jurídico del estado de emergencia de Armenia, aprobado por la Comisión de Venecia en su 89ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de diciembre de 2011).

41. El párrafo 2 del Artículo 10 del proyecto de ley establece que "en el marco del estado de emergencia, las medidas y limitaciones temporales previstas en la presente ley se ajustarán a los compromisos internacionales de la República de Armenia en materia de suspensión de obligaciones en situaciones de emergencia". Esta es también una disposición muy bien acogida. Sin embargo, cabe recomendar que se incluya una referencia explícita a los derechos y libertades que, (...), el Artículo 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos

y el Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no pueden ser objeto de suspensión alguna (...).

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinión sobre el proyecto de ley sobre el régimen jurídico del estado de emergencia de Armenia, aprobado por la Comisión de Venecia en su 89ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de diciembre de 2011).

44. El concepto de gobierno de emergencia se basa en el supuesto de que en determinadas situaciones de emergencia política, militar y económica, el sistema de limitaciones del gobierno constitucional tiene que ceder ante el aumento del poder del ejecutivo. Sin embargo, incluso en un estado de emergencia pública debe prevalecer el principio fundamental del Estado de derecho. Las medidas de emergencia y las derogaciones, restricciones y suspensiones de los derechos fundamentales sólo son aceptables en caso de una emergencia pública que amenace la vida de la nación; además, esas medidas deben ser proporcionales a la emergencia y sólo deben durar mientras dure la propia emergencia. El imperio de la ley significa además que los organismos gubernamentales deben funcionar en el marco de la ley, y sus acciones deben estar sujetas al examen de tribunales independientes. Debe garantizarse la seguridad jurídica de las personas.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinión sobre el proyecto de ley sobre el régimen jurídico del estado de emergencia de Armenia, aprobado por la Comisión de Venecia en su 89ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de diciembre de 2011).

34. El Estado de derecho consta de varios aspectos, todos ellos de importancia eminente y que deben mantenerse de manera integral. Esos elementos son el principio de legalidad, la separación de poderes, la división de poderes, los derechos humanos, el monopolio de la fuerza por parte del Estado, la administración pública e independiente de la justicia, la protección de la vida privada, el derecho de voto, la libertad de acceso al poder político, la participación democrática y la supervisión de la adopción de decisiones públicas, la transparencia del gobierno, la libertad de expresión, asociación y reunión, los derechos de las minorías, así como la regla de la mayoría en la adopción de decisiones políticas. ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), [Opinión](#) sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia

117. Sin embargo, no se hace referencia a la posibilidad y las condiciones de las excepciones a los derechos y libertades garantizados en el Capítulo II en una situación que equivale a una "emergencia pública que pone en peligro la vida de la nación" (véase el Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

[CDL-AD\(2013\)032](#), [Opinión](#) sobre el Proyecto Final de Constitución de la República de Túnez, adoptada por la Comisión de Venecia en su 96ª Sesión Plenaria (Venecia, 11-12 de octubre de 2013)

95. Este Artículo [53] tiene una importancia fundamental para el disfrute efectivo de todos los derechos y libertades fundamentales. Sus disposiciones deberían indicar más claramente qué derechos y libertades pueden restringirse e incluir una lista de derechos no limitables. Las cláusulas de limitación deberían armonizarse con las del Convenio Europeo de Derechos Humanos, incluso en lo que respecta a las suspensiones permisibles en tiempo de emergencia y a los efectos jurídicos del estado de emergencia en el disfrute de los derechos y libertades fundamentales.

[CDL-AD\(2014\)010](#), [Opinión](#) sobre el Proyecto de Ley de Revisión de la Constitución de Rumania, adoptado por la Comisión de Venecia en su 98ª Sesión Plenaria, (Venecia, 21-22 de marzo de 2014)

CDL-PI(2020)003

### III. Excepción de las obligaciones en materia de derechos humanos

30. La suspensión de las obligaciones de derechos humanos basadas en tratados está prevista en el Artículo 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y en el Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que se expresan en términos muy similares: permiten la suspensión en tiempo de emergencia pública que amenace la vida de la nación. [...]

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquía - Opinión sobre el Decreto de Urgencia Leyes N° 667-676 adoptado tras el fallido golpe de 15 de julio de 2016, aprobado por la Comisión de Venecia en su 109ª sesión plenaria, 9-10 de diciembre de 2016

33. El mecanismo de suspensión permite a las autoridades turcas reducir temporalmente el alcance de sus obligaciones en virtud de los instrumentos de derechos humanos basados en tratados. Sin embargo, hay ciertas condiciones para el ejercicio de las facultades de suspensión en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

- el derecho a suspender únicamente puede invocarse en situaciones de emergencia (tiempo de guerra u otra emergencia pública que amenace la vida de la nación);
- el Estado que se acoja a este derecho de suspensión deberá cumplir ciertas condiciones de procedimiento (véase el párrafo 3 del Artículo 15 del CEDH y el párrafo 3 del Artículo 4 del PIDCP), como los requisitos de proclamación y notificación, así como su legislación nacional;
- el Estado puede adoptar medidas que suspendan sus obligaciones "sólo en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación", tanto en lo que respecta al alcance como a la duración, y la necesidad y la proporcionalidad de esas medidas están sujetas a la supervisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y a la vigilancia del Comité de Derechos Humanos (CDH);
- ciertos derechos no permiten suspensión alguna;
- la suspensión no puede ser discriminatoria ni incompatible con las demás obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional;
- el objetivo predominante debe ser el restablecimiento de un estado de normalidad en el que pueda volver a asegurarse el pleno respeto de los derechos humanos.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquía - Opinión sobre el Decreto de Urgencia Leyes N° 667-676 adoptado tras el fallido golpe de 15 de julio de 2016, aprobado por la Comisión de Venecia en su 109ª sesión plenaria, 9-10 de diciembre de 2016

67. La Comisión de Venecia ya ha señalado en anteriores dictámenes que en el derecho internacional los Estados tienen un margen de discrecionalidad para evaluar si existe una emergencia pública y se necesitan suspensiones. Corresponde a las autoridades nacionales evaluar, en vista de la gravedad de la situación y teniendo en cuenta todos los factores pertinentes, si existe una emergencia pública que amenace la existencia de la nación y si es necesario declarar el estado de emergencia para combatirla. Asimismo, corresponde a las autoridades estatales decidir la naturaleza y el alcance de las suspensiones necesarias para superar la emergencia. Sin embargo, aunque los Estados tienen un amplio margen de discreción en esta esfera, sus facultades no son ilimitadas y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ejerce cierta supervisión sobre esas facultades.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turquía - Dictamen sobre el marco jurídico que rige los toques de queda, aprobado por la Comisión de Venecia en su 107ª sesión plenaria (Venecia, 10-11 de junio de 2016).

29. ... la mejor manera de luchar contra quienes amenazan la seguridad del Estado y la seguridad pública no es, en primer lugar y en todas las situaciones, dar más poderes a las autoridades ejecutivas y restringir los derechos y libertades personales, sino fortalecer la democracia y el Estado de derecho, que precisamente tienen por objeto proteger al individuo contra las restricciones arbitrarias y desproporcionadas de sus derechos humanos y libertades por parte de las autoridades.

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinión sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia

11. Cuando se produce una situación de emergencia y un Estado contratante desea hacer uso de su facultad de suspensión, es imperativo que el Estado en cuestión efectúe una suspensión formal en virtud del Artículo 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, indicando los derechos y el territorio a los que se aplica la suspensión... El Artículo 15 exige que el Estado en cuestión mantenga al Secretario General del Consejo de Europa plenamente informado de las medidas que haya adoptado y de los motivos de las mismas...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinión sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia

39. Fuera del ámbito de aplicación del Artículo 15 del CEDH y del párrafo 1 del Artículo 4 del PIDCP, los derechos humanos y las libertades fundamentales calificados no pueden ser objeto de limitaciones implícitas. ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinión sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia

Las suspensiones [al párrafo 1 del Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] sólo pueden durar en tanto, y sólo pueden tener un alcance que, sea "estrictamente requerido *por las exigencias de la situación*". Su necesidad y proporcionalidad deben estar sujetas a la supervisión nacional e internacional. ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinión sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia

#### IV. El afianzamiento constitucional del estado de emergencia

Puede recomendarse que las situaciones de emergencia que puedan dar lugar a la declaración de los estados de emergencia estén claramente definidas y delimitadas por la constitución y que, en todos los casos, exista un mecanismo parlamentario de supervisión de la declaración y la prórroga (y terminación) de los estados de emergencia. Casi todas las constituciones contienen disposiciones sobre un mecanismo de control parlamentario, y en algunas constituciones existen también procedimientos especiales de control legislativo.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Poderes de emergencia

35. La protección de la seguridad nacional y la seguridad pública puede justificar restricciones al pleno disfrute de determinados derechos humanos, e incluso suspensiones de ciertas obligaciones en materia de derechos humanos. No obstante, las restricciones de los derechos humanos y las libertades, y las suspensiones deben estar reguladas por la ley y, preferiblemente, tener un fundamento en la constitución. Esto constituye una garantía vital para el mantenimiento de la democracia y el Estado de derecho. La ley debe indicar en qué casos pueden justificarse las limitaciones y, preferiblemente, debe definir aquellos estados de excepción que pueden justificar las medidas de suspensión ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinión sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia

51. La Comisión de Venecia señala que el estado de emergencia entraña tanto suspensiones de las normas habituales sobre derechos humanos como cambios en la forma en que se

CDL-PI(2020)003

asignan las responsabilidades y prerrogativas a los diversos órganos del Estado. La cuestión de las suspensiones de los derechos humanos fundamentales es especialmente crucial; la experiencia ha demostrado que las violaciones más graves de los derechos humanos tienden a producirse en el contexto de un estado de emergencia. La Asamblea Parlamentaria ha dicho que "La necesidad de seguridad lleva a menudo a los gobiernos a adoptar medidas excepcionales. Éstas deben ser verdaderamente excepcionales, ya que ningún Estado tiene derecho a hacer caso omiso del principio del Estado de derecho, ni siquiera en situaciones extremas. En todo caso, deben existir garantías legales que impidan cualquier uso indebido de las medidas excepcionales".

52. Muchas constituciones contienen disposiciones específicamente relacionadas con los estados de excepción, mientras que otras no. Es el caso, en particular, de Austria, Bélgica, Italia, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Suiza. Ciertos regímenes jurídicos poseen una tradición de derecho constitucional de emergencia no escrito. Sin embargo, la Comisión de Venecia, dado que las constituciones contienen normalmente disposiciones para salvaguardar los derechos y libertades fundamentales, ya ha expresado la opinión de que las situaciones de estado de emergencia deben preverse en forma de reglas constitucionales expresas. En consecuencia, cabe acoger con satisfacción la iniciativa francesa de tratar de constitucionalizar los estados de emergencia.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinión sobre el Proyecto de Ley Constitucional sobre la "Protección de la Nación" de Francia, adoptada por la Comisión de Venecia en su 106ª Sesión Plenaria (Venecia, 11-12 de marzo de 2016)

54. La Comisión de Venecia subraya que la constitucionalización del estado de emergencia debe tener por objeto reforzar las garantías contra posibles abusos en forma de declaración o prolongación del estado de emergencia sin que ello tenga por objeto realmente proteger la vida de la nación o adoptar medidas policiales que no estén directamente relacionadas con el estado de emergencia ni justificadas por éste. Las disposiciones sobre el estado de emergencia deberán interpretarse de manera sistemática, en cumplimiento de las demás disposiciones constitucionales, en particular los derechos y libertades fundamentales. En ningún caso la constitucionalización deberá dar lugar a un "cheque en blanco" a favor del legislador, y menos aún a favor de la mayoría en el poder, que de otro modo tendría la facultad de introducir restricciones muy sustanciales de las libertades protegidas, incluso después de la declaración del estado de emergencia. Por esta razón, parece necesario evitar este riesgo consagrando en la Constitución no sólo la posibilidad de declarar (y prolongar) cualquier régimen de excepción, incluido el estado de emergencia, sino también los plazos formales, materiales y temporales que deben regir esos regímenes.

[...] 100. La constitucionalización del estado de emergencia debe tener por objeto reforzar las garantías contra posibles abusos en forma de declaración o prolongación del estado de emergencia sin que ello tenga por objeto realmente proteger la vida de la Nación o adoptar medidas policiales que no estén estrictamente justificadas por el estado de emergencia. En ninguna circunstancia la constitucionalización debe dar lugar a una vía libre para el legislador, que de otro modo tendría la facultad de introducir restricciones muy sustanciales de las libertades protegidas, incluso después de la declaración del estado de emergencia. Por esta razón, parece necesario evitar este riesgo consagrando en la Constitución no sólo la posibilidad de declarar (y prolongar) cualquier régimen excepcional, incluido el estado de emergencia, sino también los plazos formales, materiales y temporales que deben regir esos regímenes.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinión sobre el Proyecto de Ley Constitucional sobre la "Protección de la Nación" de Francia, adoptada por la Comisión de Venecia en su 106ª Sesión Plenaria (Venecia, 11-12 de marzo de 2016).

35. La protección de la seguridad nacional y la seguridad pública puede justificar restricciones al pleno disfrute de determinados derechos humanos, e incluso suspensiones de ciertas obligaciones en materia de derechos humanos. No obstante, las restricciones de los derechos humanos y las libertades, y las suspensiones deben estar reguladas por la ley y, preferiblemente, tener un fundamento en la Constitución. Esto constituye una garantía vital para el mantenimiento de la democracia y el Estado de derecho. La ley debe indicar en qué casos pueden justificarse las limitaciones y, preferiblemente, debe definir los estados de excepción que pueden justificar las medidas de suspensión ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinión sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia

38. La Constitución, en la enmienda presentada a consideración, contiene disposiciones sobre la proclamación del estado de emergencia o el estado de guerra, así como sobre la imposición de la ley marcial (...). Estas disposiciones parecen asegurar de manera adecuada la posición del Jogorku Kenesh. Sin embargo, los efectos jurídicos de la proclamación del estado de emergencia o del estado de guerra o de la imposición de la ley marcial no están regulados de manera exhaustiva.

[CDL-AD\(2002\)033](#), Opinión sobre los Proyectos de Enmiendas a la Constitución de Kirguistán, adoptada por la Comisión de Venecia en su 53ª Sesión Plenaria (Venecia, 13-14 de diciembre de 2002)

## V. Declaración del estado de emergencia: competencias

248. Las constituciones de ciertos Estados, como la de Dinamarca, no contienen ninguna disposición sobre los estados de emergencia. Sin embargo, la mayoría de los Estados cuentan con mecanismos jurídicos que rigen la declaración del estado de emergencia y la aplicación de suspensiones en su constitución. En lo que respecta a la prerrogativa de declarar el estado de emergencia, los tres enfoques más comunes son los siguientes: [...]

249. El ejecutivo declara el estado de emergencia sin la participación del Parlamento. [...]

250. El ejecutivo declara el estado de emergencia, pero debe ser ratificado por el Parlamento antes de poder proceder con las medidas de emergencia [...]

251. El propio Parlamento declara el estado de emergencia [...]

[CDL-AD\(2008\)004](#), Informe sobre el Control Democrático de las Fuerzas Armadas aprobado por la Comisión de Venecia en su 74ª sesión plenaria (Venecia, 14-15 de marzo de 2008)

El estado de emergencia puede o no implicar cambios en la distribución de poderes entre los órganos del Estado o cambios en las competencias de dichos órganos. En algunos casos (por ejemplo, en España y Portugal) el funcionamiento normal de los órganos constitucionales no se ve afectado por el estado de emergencia. [...] Normalmente, la declaración del estado de emergencia implica la transferencia de poderes adicionales al ejecutivo.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Poderes de emergencia

## VI. Supervisión de la declaración y prolongación del estado de emergencia

13. Incluso en casos auténticos de situaciones de emergencia debe prevalecer el Estado de derecho. ... debe seguir funcionando un mecanismo de supervisión nacional "por el cual, con sujeción a las limitaciones inherentes al contexto, el individuo puede garantizar el cumplimiento de las leyes pertinentes"...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinión sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia.

CDL-PI(2020)003

12. Las excepciones [al párrafo 1 del Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] sólo pueden durar mientras y sólo pueden tener un alcance "estrictamente requerido por las exigencias de la situación". Su necesidad y proporcionalidad deben estar sujetas a la supervisión nacional e internacional. ..."

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinión sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia.

22. En relación con el estado de emergencia, la Comisión de Venecia recuerda que es esencial que la Constitución y la legislación prevean mecanismos -en particular, la supervisión parlamentaria y judicial del ejecutivo- para evitar el abuso de los poderes de excepción por parte de las autoridades nacionales. Este principio fundamental se reafirma en la Recomendación 1713(2005) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en la que se afirma que "las medidas excepcionales en cualquier ámbito deben ser supervisadas por los Parlamentos y no deben obstaculizar gravemente el ejercicio de los derechos constitucionales fundamentales".

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinión sobre el proyecto de ley sobre el régimen jurídico del estado de emergencia de Armenia, aprobado por la Comisión de Venecia en su 89ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de diciembre de 2011).

#### **a. Supervisión parlamentaria**

En la mayoría de los países, la facultad de declarar el estado de emergencia se distribuye entre los poderes legislativo y ejecutivo. Normalmente, el ejecutivo propone y el legislativo aprueba la declaración del estado de emergencia [...] Algunas constituciones requieren una mayoría parlamentaria cualificada para la declaración del estado de emergencia. [...]

El control legislativo de los actos y acciones de las autoridades del estado de emergencia y los procedimientos especiales para dicho control son importantes para la realización del Estado de derecho y la democracia. En la mayoría de las constituciones democráticas el ejecutivo tiene el derecho de declarar el estado de emergencia, sujeto a la aprobación parlamentaria. La cuestión de quién, cómo y cuándo se debe poner fin a un estado de emergencia no puede dejarse también en manos del ejecutivo, que goza de un mayor poder. Debe ser la función del Parlamento. Esto implica una continuidad de la vida parlamentaria durante el período de emergencia. Por ello, algunas constituciones establecen explícitamente que el poder legislativo no puede ser disuelto durante el ejercicio de los poderes de emergencia.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Poderes de emergencia

252. Es crucial que el Parlamento y el poder judicial ejerzan la supervisión del gobierno, para evitar abusos. El primer mecanismo de control disponible es prever la ratificación parlamentaria de la decisión del ejecutivo sobre la declaración del estado de emergencia. 197 Por regla general, los gobiernos deben proporcionar una justificación bien meditada tanto de su decisión de declarar el estado de emergencia como de las medidas concretas para hacer frente a la situación. La mayoría de los Parlamentos también tienen la facultad de revisar el estado de emergencia a intervalos regulares y de suspenderlo cuando sea necesario. Además, las facultades generales de rendición de cuentas post hoc del Parlamento, es decir, el derecho a realizar indagaciones e investigaciones sobre la ejecución de los poderes de emergencia, son sumamente importantes para evaluar el comportamiento del gobierno.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Informe sobre el Control Democrático de las Fuerzas Armadas aprobado por la Comisión de Venecia en su 74ª sesión plenaria (Venecia, 14-15 de marzo de 2008)



62. El control parlamentario de los actos de las autoridades en relación con el estado de emergencia y los procedimientos especiales para dicho control son garantías importantes del Estado de derecho y la democracia. La mayoría de las constituciones democráticas confieren al ejecutivo el derecho a declarar el estado de emergencia, pero con sujeción a la aprobación del Parlamento. La cuestión de quién debe poner fin al estado de emergencia, cuándo y cómo, no puede dejarse al juicio de un ejecutivo que está ejerciendo mayores poderes. Es una cuestión que compete al Parlamento; de ahí la necesidad de que la vida parlamentaria continúe durante todo el estado de emergencia. Por esta razón, algunas constituciones establecen expresamente que el Parlamento no puede ser disuelto durante el ejercicio de los poderes de excepción.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinión sobre el Proyecto de Ley Constitucional sobre la "Protección de la Nación" de Francia, adoptada por la Comisión de Venecia en su 106ª Sesión Plenaria (Venecia, 11-12 de marzo de 2016)

23. (...) el proyecto de ley repite (...) que el Presidente consulta al Presidente de la Asamblea Nacional y al Primer Ministro antes de declarar el estado de emergencia y que, tras la declaración, debe convocarse inmediatamente una sesión especial de la Asamblea Nacional. Las palabras "en consulta con" en la traducción inglesa no son del todo claras: podrían significar "de acuerdo con", pero también "después de consultar con". Si el texto original crea la misma falta de claridad, se aconseja aclarar el texto, ya que estas palabras son muy importantes para el fundamento democrático de la declaración [...]

27. La Comisión de Venecia recuerda que el control parlamentario de la decisión del ejecutivo de declarar el estado de emergencia es el primer mecanismo de control disponible. Por regla general, el ejecutivo debe proporcionar una justificación bien estudiada tanto de su decisión de declarar el estado de emergencia como de las medidas concretas para hacer frente a la situación. La mayoría de los Parlamentos también tienen la facultad de examinar el estado de emergencia a intervalos regulares y de suspenderlo cuando sea necesario. Además, las facultades generales de rendición de cuentas post hoc del Parlamento, es decir, el derecho a realizar indagaciones e investigaciones sobre la ejecución de los poderes de emergencia, son sumamente importantes para evaluar el comportamiento del gobierno.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinión sobre el proyecto de ley sobre el régimen jurídico del estado de emergencia de Armenia, aprobado por la Comisión de Venecia en su 89ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de diciembre de 2011).

28. (...) el proyecto de ley establece que la Asamblea Nacional puede poner fin al estado de emergencia. También establece que la Asamblea Nacional puede revocar las medidas individuales tomadas en un estado de emergencia. Esto es bienvenido desde el punto de vista del control parlamentario del uso de los poderes de emergencia. Dado que (...) el proyecto de ley (al igual que (...) la Constitución) dispone que en caso de declaración del estado de emergencia se convocará inmediatamente una sesión especial de la Asamblea Nacional, debería añadirse una disposición según la cual el decreto presidencial por el que se declara el estado de emergencia o su prolongación se someterá inmediatamente a la Asamblea Nacional, que decidirá si el decreto en su conjunto o sus disposiciones individuales seguirán en vigor.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinión sobre el proyecto de ley sobre el régimen jurídico del estado de emergencia de Armenia, aprobado por la Comisión de Venecia en su 89ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de diciembre de 2011).

121. Muchas constituciones prevén la posibilidad de que el ejecutivo legisle en situaciones de emergencia. El Parlamento debe participar en este proceso mediante la aprobación de la

CDL-PI(2020)003

declaración del estado de emergencia, y/o mediante el examen a posteriori de los decretos de emergencia o cualquier prórroga del período de emergencia. La participación de la oposición en esos asuntos puede garantizarse exigiendo una mayoría cualificada para la prolongación del estado de emergencia más allá del período original ([CDL-AD\(2016\)006](#), párr. 1). 63). También puede ser útil limitar los poderes legislativos del ejecutivo en situaciones de emergencia a determinadas cuestiones específicas, de modo que el ejecutivo no pueda utilizar sus funciones legislativas para suprimir los derechos de la oposición. La Comisión de Venecia ha subrayado que la vida parlamentaria debe continuar durante todo el estado de emergencia, y ha indicado que el Parlamento no debe ser disuelto durante el ejercicio de los poderes de excepción ([CDL-AD\(2016\)006](#), párr. 62). Se recomienda no emprender enmiendas constitucionales durante situaciones de emergencia ([CDL-AD\(2017\)005](#), párrafo 29). Estas limitaciones impiden que el ejecutivo utilice la emergencia como pretexto para restringir los derechos de la oposición.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Parámetros sobre la relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia: una lista de verificación

93. El párrafo 2 del Artículo 103 enumera las leyes que deben ser aprobadas "por lo menos en las tres quintas partes del número total de parlamentarios". A esta lista deben añadirse las leyes sobre el régimen jurídico de la ley marcial y el estado de emergencia, especialmente si se supone que estas leyes son de carácter general [...].

[CDL-AD\(2015\)037](#), Primera Opinión sobre los Proyectos de Enmienda de la Constitución (Capítulos 1 a 7 y 10) de la República de Armenia aprobados por la Comisión de Venecia en su 104ª Sesión Plenaria (Venecia, 23-24 de octubre de 2015)

81. La Comisión entiende perfectamente que, en la práctica, una decisión tan importante [relativa a los toques de queda] no será tomada unilateralmente por el gobernador. Como han confirmado las autoridades, los gobernadores (como representantes locales del Estado) consultarán en general con el Ministerio del Interior y otros órganos gubernamentales (en particular el departamento de seguridad) antes de tomar una decisión de ese tipo. Sus discusiones abarcan sin duda la necesidad de medidas de toque de queda, su extensión (en la zona geográfica y en el tiempo) y las medidas necesarias para su aplicación. Las autoridades consideran que se trata de una aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que son claramente muy importantes en el caso de las medidas excepcionales. Sin embargo, en opinión de la Comisión, se trata de debates aislados que no pueden sustituir a las condiciones generales de aplicación prescritas por la ley ni equivaler al control ejercido por el Parlamento sobre las medidas excepcionales, lo que permite, en particular, celebrar un debate parlamentario sobre las medidas de este tipo previstas por el ejecutivo antes de su aprobación.

[CDL-AD\(2016\)010](#) Turquía - Opinión sobre el marco jurídico que rige los toques de queda, adoptada por la Comisión de Venecia en su 107ª sesión plenaria (Venecia, 10-11 de junio de 2016).

53. (...) La Constitución turca pone las leyes del decreto de emergencia bajo el control ex post de la Gran Asamblea Nacional. Ese control debería ser efectivo; el largo período transcurrido entre la promulgación de los decretos-leyes de emergencia y su examen por el Parlamento significa que, entre tanto, esas medidas se estaban aplicando unilateralmente sin ese control parlamentario. Además, en el caso que nos ocupa, la falta de un control oportuno de los decretos ley de emergencia es tanto más problemática en la medida en que no hubo ningún examen judicial de los decretos ley durante el período examinado, y el Tribunal Constitucional sólo puede examinar los decretos ley de emergencia en abstracto una vez que han sido aprobados por la ley (...)

[CDL-AD\(2016\)037](#) Turquía - Opinión sobre el Decreto de Urgencia Leyes N° 667-676 adoptado tras el fallido golpe de Estado del 15 de julio de 2016, aprobado por la Comisión de Venecia en su 109ª Sesión Plenaria, 9-10 de diciembre de 2016.

191. (...) la situación constitucional surgida tras la declaración del estado de emergencia es motivo de preocupación para la Comisión de Venecia. La declaración en sí misma no definió el alcance de los poderes de emergencia del Gobierno. De igual modo, el Parlamento, al aprobar la declaración, no circunscribió en modo alguno el mandato del Gobierno. La Constitución contiene ciertos principios generales que no deben ser contravenidos ni siquiera en tiempos de emergencia, pero como el Parlamento no dio instrucciones generales al Gobierno y no ejerció sus funciones de control sobre los decretos ley específicos hasta octubre, el Gobierno, durante este período, tuvo un poder ilimitado para gobernar el país sin ningún tipo de controles ni equilibrios, sino su propia buena voluntad. Esta situación es peligrosa para un ordenamiento jurídico democrático, sobre todo teniendo en cuenta el carácter prácticamente irreversible de las medidas adoptadas por el Gobierno.

[CDL-AD\(2016\)037](#) Turquía - Opinión sobre el Decreto de Urgencia Leyes N° 667-676 adoptado tras el fallido golpe de Estado del 15 de julio de 2016, aprobado por la Comisión de Venecia en su 109ª Sesión Plenaria, 9-10 de diciembre de 2016.

72. El Art. 118 No. 5 deja algunas preguntas abiertas. No está claro qué pasa si el Senado no aprueba los decretos. El uso de las fuerzas armadas es posible incluso sin la aprobación de otro órgano constitucional. En este contexto hay que recordar el comentario anterior de la Comisión de Venecia: "No hay objeciones a que se defina como predominante el papel del Presidente en situaciones de guerra y de emergencia. Sin embargo, la división de funciones en el punto 6 no está del todo clara. La Rada Suprema tiene que aprobar los decretos que introducen la ley marcial o el estado de emergencia. Pero no se explica cuáles son las consecuencias si el Verjovna Rada se niega a aprobarlos. Parece aconsejable conceder al Presidente sólo un poder de "primera reacción" y aclarar que tal decreto pierde su validez si no es aprobado por el Verkhovna Rada. Según la redacción de la disposición, el uso de las fuerzas armadas en caso de agresión militar no tiene que ser confirmado por el Verjovna Rada. Se recomienda conceder al parlamento un derecho de aprobación también en este ámbito".

73. Ni el Art. 118 No. 5 ni el Art. 100 No. 7 que otorgan al Senado la facultad de aprobar la declaración del Presidente no incluyen disposición alguna sobre las situaciones en que es posible declarar la ley marcial o el estado de emergencia. El Artículo... 68 2), a su vez, prevé la posibilidad de restringir los derechos fundamentales enumerados en virtud de la ley marcial o en un estado de emergencia. Por lo tanto, se recomienda incluir esa disposición en el texto.

[CDL-AD\(2009\)024](#), Opinión sobre el Proyecto de Ley de Ucrania por el que se modifica la Constitución presentado por el Presidente de Ucrania, aprobada por la Comisión de Venecia en su 79ª sesión plenaria (Venecia, 12-13 de junio de 2009)

30. El Presidente aún tiene el derecho de reacción inmediata en caso de emergencias y guerra. Pero en todos esos casos es necesario "notificar rápidamente al Jogorku Kenesh", que tiene derecho a confirmar o derogar los decretos del Presidente (Artículo 74).

31. Todos estos cambios son muy positivos, ya que reducen considerablemente los poderes excesivos que el Presidente tenía en virtud de la Constitución de 2007. El alcance de las facultades que se asignan ahora al Presidente sigue siendo suficientemente amplio para asegurar la estabilidad del país, especialmente en vista de las posibilidades de reacción inmediata a las situaciones de emergencia.

[...] 46. Los cambios del capítulo sobre las competencias del Jogorku Kenesh son complementarios de los cambios de los poderes del Presidente y muestran claramente que

CDL-PI(2020)003

el sistema recién establecido es un sistema parlamentario. [...]. Como ya se ha dicho, el Jogorku Kenesh también tiene la facultad de confirmar o derogar los decretos del Presidente en caso de emergencia y guerra.

[CDL-AD\(2010\)015](#), Opinión sobre el Proyecto de Constitución de la República Kirguisa (versión publicada el 21 de mayo de 2010) Aprobado por la Comisión de Venecia en su 83ª sesión plenaria (Venecia, 4 de junio de 2010)

116. El Presidente también tiene derecho a adoptar medidas excepcionales "en caso de peligro inminente que amenace las instituciones, la seguridad o la independencia de la nación y que impida el buen funcionamiento de los poderes públicos" (Artículo 79). Esta disposición parece inspirarse en el Artículo 16 de la Constitución francesa. No obstante, estos poderes excepcionales parecen estar bien delimitados por el texto, políticamente por la acción de la Asamblea y jurídicamente por la intervención del Tribunal Constitucional. Esta disposición es bienvenida.

[CDL-AD\(2013\)032](#), Opinión sobre el Proyecto Final de Constitución de la República de Túnez, adoptada por la Comisión de Venecia en su 96ª Sesión Plenaria (Venecia, 11-12 de octubre de 2013)

114. El Artículo 119 establece los motivos y el procedimiento para declarar la ley marcial y recurrir al uso de las fuerzas armadas. El procedimiento se describe en detalle, haciendo posible la adopción de decisiones oportunas por el Gobierno o el Primer Ministro e incluyendo la necesaria aprobación consecutiva de medidas por el Parlamento. Sin embargo, no prevé ningún control a posteriori por parte de la Asamblea Nacional de las medidas adoptadas en virtud de la ley marcial o del estado de emergencia. Esta deficiencia debe remediarse.

[...] 116. El Artículo 120 sobre el estado de emergencia parece presentar la misma deficiencia que el artículo anterior. El párrafo 2 dice: "En caso de declaración del estado de emergencia, se convocará inmediatamente una sesión especial de la Asamblea Nacional en virtud de la ley. La Asamblea Nacional podrá poner fin al estado de emergencia o anular la aplicación de las medidas por mayoría del número total de parlamentarios". Esta consulta inmediata a la Asamblea Nacional es bienvenida, pero debería ser posible que la Asamblea tenga poderes para controlar en una etapa posterior las medidas tomadas durante el Estado de Emergencia.

[CDL-AD\(2015\)037](#), Primera Opinión sobre los Proyectos de Enmienda de la Constitución (Capítulos 1 a 7 y 10) de la República de Armenia aprobados por la Comisión de Venecia en su 104ª Sesión Plenaria (Venecia, 23-24 de octubre de 2015)

## **b. Control judicial**

El concepto de estado de emergencia se basa en el supuesto de que en determinadas situaciones de emergencia política, militar y económica, el sistema de limitaciones del gobierno constitucional tiene que ceder ante el aumento del poder del ejecutivo (incluido el poder militar en una ley marcial). Sin embargo, el estado de emergencia es un régimen jurídico que se rige por los principios de legalidad de la administración, basado en el Estado de derecho. Por Estado de derecho se entiende un sistema en el que los organismos gubernamentales deben funcionar dentro del marco de la ley, y sus acciones están sujetas al examen de tribunales independientes. En otras palabras, debe garantizarse la seguridad jurídica de las personas.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Poderes de emergencia

Los tribunales nacionales deben tener plena jurisdicción para examinar las medidas de restricción y suspensión en lo que respecta a su legalidad y justificación, y a su conformidad

con las disposiciones pertinentes del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinión sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia, párr. 36

253. Junto al Parlamento, el sistema judicial desempeña un papel crucial en el control de las prerrogativas del ejecutivo durante los estados de emergencia, adoptando decisiones sobre la legalidad de la declaración del estado de emergencia, así como revisando la legalidad de las medidas de emergencia específicas. Además, el sistema judicial debe seguir garantizando el derecho a un juicio justo. También debe proporcionar a las personas un recurso efectivo en caso de que los funcionarios gubernamentales violen sus derechos humanos. A fin de evitar la violación de los derechos inderogables, el derecho a entablar procedimientos ante un tribunal sobre cuestiones relativas a la legalidad de las medidas de emergencia debe salvaguardarse mediante la independencia del poder judicial.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Informe sobre el Control Democrático de las **Fuerzas Armadas aprobado por la** Comisión de Venecia en su 74ª sesión plenaria (Venecia, 14-15 de marzo de 2008)

185. (...) la Comisión de Venecia está de acuerdo en que "puesto que en una democracia parlamentaria el ejecutivo está normalmente compuesto por los líderes de los partidos y otras figuras destacadas de los partidos, [...] el control legislativo puede no ser suficientemente eficaz en la práctica para frenar el abuso del poder ejecutivo. Por consiguiente, en un Estado de derecho, el control legislativo debe complementarse con medios apropiados y eficaces de control judicial".

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquía - Opinión sobre el Decreto de Urgencia Leyes N° 667-676 adoptado tras el fallido golpe de Estado del 15 de julio de 2016, aprobado por la Comisión de Venecia en su 109ª Sesión Plenaria, 9-10 de diciembre de 2016.

El Artículo 13, que regula el procedimiento de detención de personas que violan las normas del toque de queda, incluye una disposición que establece que "una persona física puede apelar la decisión de la detención en instancias superiores o mediante un procedimiento judicial". Especialmente cuando está en juego el derecho de hábeas corpus, pero también, más en general, debe garantizarse el derecho de acceso a los tribunales. Se recomienda incluir una disposición general a tal efecto (...). A este respecto, la Comisión de Venecia recuerda que "junto al Parlamento, el sistema judicial desempeña un papel crucial en el control de las prerrogativas del ejecutivo durante los estados de emergencia, adoptando decisiones sobre la legalidad de la declaración del estado de emergencia, así como revisando la legalidad de las medidas de emergencia específicas. Además, el sistema judicial debe seguir garantizando el derecho a un juicio justo. También debe proporcionar a las personas un recurso efectivo en caso de que los funcionarios gubernamentales violen sus derechos humanos. A fin de evitar la violación de los derechos inderogables, el derecho a entablar procedimientos ante un tribunal sobre cuestiones relativas a la legalidad de las medidas de emergencia debe salvaguardarse mediante la independencia del poder judicial.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinión sobre el proyecto de ley sobre el régimen jurídico del estado de emergencia de Armenia aprobado por la Comisión de Venecia en su 89ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de diciembre de 2011), párr. 41.

A la luz de esta información, no es seguro que un decreto destinado a imponer medidas de toque de queda pueda ser objeto de un examen de legalidad. La Comisión se remite a las observaciones que formuló en su Dictamen sobre el proyecto de ley constitucional de "Protección de la Nación" de Francia en cuanto a la importancia primordial del control judicial de las medidas y decisiones que imponen suspensiones adoptadas por las autoridades durante el estado de emergencia. Recomienda que las autoridades turcas establezcan un

CDL-PI(2020)003

sistema adecuado que permita un examen efectivo de la legalidad, incluida la necesidad y la proporcionalidad, de todas las medidas adoptadas por las autoridades en el marco de los estados de emergencia.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turquía - Opinión sobre el marco jurídico que rige los toques de queda, aprobada por la Comisión de Venecia en su 107ª sesión plenaria (Venecia, 10 y 11 de junio de 2016), párr. 49.

En su informe sobre la cuestión de los derechos humanos y el estado de emergencia (1997), el Relator Especial de las Naciones Unidas hace las siguientes recomendaciones (con respecto al principio de proporcionalidad, cursiva añadida): "Cuando el estado de emergencia afecte al ejercicio de determinados derechos humanos suspendibles, se adoptarán, en la medida de lo posible, medidas administrativas o judiciales con el fin de mitigar o reparar las consecuencias adversas que ello conlleva para el disfrute de dichos derechos".

Los ejemplos de otras jurisdicciones confirman que ciertos derechos procesales pueden considerarse implícitamente inderogables. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe explícitamente la suspensión de "las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos" que son inderogables (párrafo 2 del Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva sobre el "hábeas corpus en situaciones de emergencia"<sup>106</sup>, ha aconsejado que los Estados no pueden suspender los derechos a recurrir una autoridad judicial a fin de que esta decida sobre la legalidad de la detención (párrafo 6 del Artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y el derecho a la protección judicial (párrafo 1 del Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquía - Opinión sobre el Decreto de Urgencia Leyes N° 667-676 adoptado tras el fallido golpe de Estado del 15 de julio de 2016, aprobado por la Comisión de Venecia en su 109ª Sesión Plenaria, 9-10 de diciembre de 2016, párrs. 159 y 160.

La Comisión de Venecia no ve ninguna razón para dudar de que el control ejercido por el juez administrativo francés, en particular mediante medidas provisionales (référé), sobre las medidas de emergencia represente un recurso eficaz. Considera que añadir en el Artículo 36-1 que sólo las medidas estrictamente necesarias pueden ser adoptadas por las autoridades civiles representaría una garantía adicional".

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinión sobre el Proyecto de Ley Constitucional sobre la "Protección de la Nación" de Francia, adoptada por la Comisión de Venecia en su 106ª Sesión Plenaria (Venecia, 11-12 de marzo de 2016), párr. 74.

86. Además, de conformidad con el Artículo 23, una ley sólo puede prever excepciones provisionales a los derechos y libertades fundamentales que sean compatibles con las obligaciones internacionales de Finlandia, si se consideran necesarias en caso de un ataque armado o si una ley declara la emergencia tan grave que pueda compararse con un ataque armado. También esta disposición parece implicar la primacía de los tratados en la esfera de los derechos humanos sobre la legislación nacional (ordinaria).

87. Por consiguiente, las autoridades judiciales finlandesas pueden ejercer un control judicial con miras a garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos y libertades fundamentales.

[CDL-AD\(2008\)010](#), Dictamen sobre la Constitución de Finlandia, aprobado por la Comisión de Venecia en su 74ª sesión plenaria (Venecia, 14-15 de marzo de 2008).

115. Sería prudente encargar explícitamente al Presidente que remita al Tribunal Constitucional las leyes adoptadas en virtud de la ley marcial.

[...] 118. Por último, sería prudente encomendar explícitamente al Presidente que remita al Tribunal Constitucional las leyes adoptadas en el marco del estado de emergencia.

[CDL-AD\(2015\)037](#), Primera Opinión sobre los Proyectos de Enmienda de la Constitución (Capítulos 1 a 7 y 10) de la República de Armenia aprobados por la Comisión de Venecia en su 104ª Sesión Plenaria (Venecia, 23-24 de octubre de 2015)

## VII. Duración del estado de emergencia

Muchas constituciones establecen un plazo para el régimen de emergencia. [...] Estos períodos son normalmente renovables.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Poderes de emergencia

El estado de emergencia es, por definición, un estado que debe ser excepcional y temporal. Así que también debe ser provisional. El estado de emergencia debe ser temporal. No debe durar más que la propia emergencia y no puede ser permanente.

Al igual que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Comisión de Venecia subraya que el estado de emergencia sólo puede prorrogarse sobre la base de un "proceso de reflexión continua [...] que requiere un examen permanente de la necesidad de medidas de emergencia". El Parlamento debe decidir si prorroga el estado de emergencia, con pleno conocimiento de los hechos que lo justifican. La Comisión de Venecia señala que el Consejo de Estado de Francia dijo en su dictamen vinculante sobre la segunda ley de prórroga del estado de emergencia que "el estado de emergencia debe seguir siendo temporal". [...] Las facultades excepcionales tienen efectos que en un Estado de derecho deben necesariamente limitarse en el tiempo y en el espacio. El estado de emergencia sigue siendo "un estado de crisis" que por su naturaleza es temporal. Por lo tanto, no puede prolongarse indefinidamente. Cuando, como parece ser el caso, el "peligro inminente" que da lugar al estado de emergencia se basa en una amenaza permanente, debemos contrarrestarla con instrumentos permanentes. Por lo tanto, el Gobierno debe empezar a prepararse para poner fin al estado de emergencia". La Comisión de Venecia considera, pues, que, a pesar de la ausencia de una disposición específica que establezca la limitación temporal del estado de emergencia, este principio está consagrado en la jurisprudencia del Consejo de Estado. Además, la Comisión de Venecia recomienda que se reflexione sobre la posibilidad de disponer que, a partir de la segunda prórroga del estado de emergencia, el Parlamento decida por mayoría cualificada.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinión sobre el Proyecto de Ley Constitucional sobre la "Protección de la Nación" de Francia, adoptada por la Comisión de Venecia en su 106ª Sesión Plenaria (Venecia, 11-12 de marzo de 2016), párrs. 65 y 67.

...la Comisión de Venecia recuerda que el principal objetivo del estado de emergencia es restaurar el orden legal democrático. El régimen de excepción no debe prolongarse indebidamente; si el Gobierno gobierna mediante poderes de excepción durante demasiado tiempo, perderá inevitablemente la legitimidad democrática. Además, durante el transcurso del estado de emergencia, no se pueden restringir los derechos inderogables, y se debe demostrar que cualquier otra restricción de los derechos es estrictamente necesaria a la luz de las exigencias del estado de emergencia declarado".

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquía - Opinión sobre el Decreto de Urgencia Leyes N°s667-676 adoptado tras el fallido golpe de Estado del 15 de julio de 2016, aprobado por la Comisión de Venecia en su 109ª Sesión Plenaria, 9-10 de diciembre de 2016, párr. 229.

CDL-PI(2020)003

### Artículo 133 (Proclamación del estado de emergencia)

Según el último párrafo de este artículo, el estado de emergencia durará hasta que las circunstancias que lo han causado hayan dejado de existir. No se aborda la cuestión de qué órgano, y en qué procedimiento, determina si estas circunstancias siguen existiendo".

[CDL-AD\(2007\)047](#), Opinión sobre la Constitución de Montenegro adoptada por la Comisión de Venecia en su 73ª sesión plenaria (Venecia, 14-15 de diciembre de 2007), párr. 102.

El Artículo 14 del proyecto de ley establece correctamente la obligación de las autoridades que han dictado medidas en virtud del estado de emergencia de derogarlas inmediatamente después de la terminación del estado de emergencia. La disposición debería indicar que los "actos pertinentes" deben adoptarse con prontitud.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinión sobre el proyecto de ley sobre el régimen jurídico del estado de emergencia de Armenia aprobado por la Comisión de Venecia en su 89ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de diciembre de 2011), párr. 42.

En términos más generales, en opinión de la Comisión de Venecia, la prolongación del estado de emergencia no siempre es la mejor solución para restablecer la seguridad pública y restaurar el estado de derecho. La experiencia de algunos otros países muestra que cuanto más dure el régimen de emergencia, más se alejará el Estado de los criterios objetivos que pueden haber validado el uso de los poderes de emergencia en primer lugar. Cuanto más tiempo persista la situación, menor será la justificación para tratar una situación como de carácter excepcional, con la consecuencia de que no puede abordarse mediante la aplicación de los instrumentos jurídicos normales. En virtud del PIDCP, el Comité de Derechos Humanos ha hecho hincapié en que las suspensiones deben ser temporales y ha criticado las emergencias prolongadas (véanse, por ejemplo, las observaciones finales del Comité sobre Israel (1998) y sobre Egipto (2002)).

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquía - Opinión sobre el Decreto de Urgencia Leyes N° 667-676 adoptado tras el fallido golpe de Estado del 15 de julio de 2016, aprobado por la Comisión de Venecia en su 109ª Sesión Plenaria, 9-10 de diciembre de 2016, párr. 41.

### VIII. Duración de las medidas de emergencia

En cuanto a las medidas estructurales (generales), las disposiciones de los decretos ley de emergencia deberían perder su efecto jurídico al expirar el estado de emergencia. Los cambios permanentes de la legislación no deben introducirse mediante esos decretos ley, sino que deben dejarse en manos de la legislación ordinaria. Esto es particularmente importante para la existencia de recursos eficaces: pueden modificarse aspectos de los procedimientos para proporcionar recursos, pero no pueden abolirse completamente los recursos eficaces. No se debe permitir que el Gobierno excluya la revisión judicial de sus propias acciones o que cambie las normas de procedimiento para que dicha revisión sea ineficaz. Del mismo modo, el Gobierno no debería poder promulgar normas que debiliten la posición de otras instituciones estatales independientes, cambien su composición, principios de funcionamiento, etc.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquía - Opinión sobre el Decreto de Urgencia Leyes N°s667-676 adoptado tras el fallido golpe de Estado del 15 de julio de 2016, aprobado por la Comisión de Venecia en su 109ª sesión plenaria, 9-10 de diciembre de 2016, párr. 80.

En cuanto al criterio de "tiempo", que exige que cualquier medida de este tipo sea limitada y temporal, mientras que sobre el terreno se han establecido toques de queda de duración variable (desde unas pocas horas hasta, en casos extremos, toques de queda permanentes que duran varias semanas), existe una falta similar de disposiciones sobre este tema en la



Ley de la Administración Provincial. La duración de los toques de queda tampoco se establece en las decisiones de los gobernadores.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turquía - Opinión sobre el marco jurídico que rige los toques de queda, aprobada por la Comisión de Venecia en su 107ª sesión plenaria (Venecia, 10 y 11 de junio de 2016), párr. 79.

76. Sin embargo, cabe celebrar que, contrariamente a la Constitución vigente, el Artículo 119 enmendado dispone explícitamente que los decretos presidenciales de emergencia que no sean "debatidos y concluidos" por la Gran Asamblea General en un plazo de tres meses dejarán de surtir efecto de oficio.

[...] 83. Durante el estado de emergencia, el Presidente podrá dictar decretos presidenciales con fuerza de ley (proyecto de Artículo 119). Estos decretos no están sujetos a las limitaciones previstas en el párrafo 17 del Artículo 104, por lo que pueden referirse a cualquier asunto, incluidos los derechos humanos. Sin embargo, las garantías consagradas en el Artículo 15 se aplicarían también en este caso. Los decretos con fuerza de ley deben ser sometidos a la Gran Asamblea General, el día de su publicación, para su aprobación. La Asamblea debería discutirlos y aprobarlos en un plazo de tres meses. Si esto no sucede, los decretos dejarán de tener efecto de oficio. Esta disposición es más clara que la relativa a los decretos presidenciales adoptados fuera del estado de emergencia.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turquía - Dictamen sobre las enmiendas a la Constitución aprobadas por la Gran Asamblea Nacional el 21 de enero de 2017 y que se someterán a referéndum nacional el 16 de abril de 2017, aprobado por la Comisión de Venecia en su 110º período de sesiones plenarias (Venecia, 10 y 11 de marzo de 2017)

## **IX Alcance de las medidas de emergencia**

El principal efecto de la declaración del estado de emergencia o de la suspensión es que el Gobierno puede adoptar ciertas medidas que no serían aceptables en circunstancias normales. Este régimen amplía considerablemente el margen de apreciación del Gobierno en cuanto a la forma de hacer frente a la emergencia (...).

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquía - Opinión sobre el Decreto de Urgencia Leyes N° 667-676 adoptado tras el fallido golpe de Estado del 15 de julio de 2016, aprobado por la Comisión de Venecia en su 109ª Sesión Plenaria, 9-10 de diciembre de 2016, párr. 59.

### **a. Principios de necesidad y proporcionalidad**

El análisis de la necesidad y la proporcionalidad de las medidas de emergencia y su conformidad con el estado de derecho requiere un enfoque dinámico. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha constatado que el párrafo 1 del Artículo 15. 3 implica un requisito de examen permanente de la necesidad de medidas de emergencia y que la interpretación del Artículo 15 debe dejar un lugar para la adaptación progresiva. Lo mismo se aplica a un análisis más específico de la proporcionalidad y la necesidad de determinadas medidas: lo que se justifica inmediatamente después de una crisis pública importante puede no ser necesario varios meses después.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquía - Opinión sobre el Decreto de Urgencia Leyes N°s667-676 adoptado tras el fallido golpe de Estado del 15 de julio de 2016, aprobado por la Comisión de Venecia en su 109ª sesión plenaria, 9-10 de diciembre de 2016, párr. 62.

La Comisión de Venecia también señala la importancia del principio de proporcionalidad. Este requisito debe aplicarse tanto a las decisiones sobre el toque de queda como a su aplicación, así como a las medidas conexas que puedan afectar a otros derechos y libertades, que pueden consistir en restricciones adicionales que puedan imponerse a la población durante

CDL-PI(2020)003

el toque de queda, como el cierre de escuelas o empresas, restricciones a la prestación de servicios públicos o prohibiciones de actos públicos, o de operaciones de seguridad realizadas en este contexto por las autoridades. Al igual que los propios toques de queda, todas estas medidas deben ser proporcionales a la amenaza y a su inmediatez, no deben durar más que la propia amenaza y sólo deben aplicarse a las regiones afectadas por ella. La importancia del principio de proporcionalidad está confirmada por (...) Constitución.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turquía - Dictamen sobre el marco jurídico que rige los toques de queda, aprobado por la Comisión de Venecia en su 107ª sesión plenaria (Venecia, 10 y 11 de junio de 2016), párr. 81.

## **b. Efectos permanentes**

La característica más importante de cualquier régimen de emergencia es su carácter temporal. Esto se subraya en los Estándares Mínimos de París sobre Derechos Humanos en Situaciones de Emergencia, sección A, pág. 3 a)45, aprobados por la Asociación de Derecho Internacional en 1984. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y los estados de emergencia, citado anteriormente, también hizo hincapié en este aspecto. La Comisión de Venecia lo afirmó en su Dictamen sobre el Proyecto de Ley Constitucional de "Protección de la Nación" de Francia. En el mismo sentido, la Observación General N° 29 sobre el Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que las medidas que suspendan la aplicación de las disposiciones del Pacto deben ser de "carácter excepcional y temporal".

Una cuestión difícil es hasta qué punto las medidas individuales adoptadas en el marco del régimen de emergencia pueden tener un efecto permanente (es decir, si sus efectos pueden ir más allá del período de emergencia). En este caso, hay que distinguir entre las medidas individuales y las disposiciones estructurales (generales). Las medidas individuales pueden ser a veces irreversibles, cuando el peligro sólo puede evitarse mediante una acción irrevocable. Dicho esto, durante el régimen de emergencia el Gobierno debe tratar, en la mayor medida posible y siempre que el peligro pueda evitarse de otro modo, de adoptar medidas individuales provisionales, es decir, de duración limitada o que puedan ser revocadas o modificadas posteriormente, ya que el objetivo último de toda emergencia debe ser que el Estado vuelva a una situación de normalidad.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquía - Opinión sobre el Decreto de Urgencia Leyes N° 667-676 adoptado tras el fallido golpe de Estado del 15 de julio de 2016, aprobado por la Comisión de Venecia en su 109ª Sesión Plenaria, 9-10 de diciembre de 2016, párrs. 78 y 79.

En sus opiniones anteriores, la Comisión de Venecia subrayó, con referencia a las normas y principios internacionales pertinentes, que la característica más importante de todo régimen de emergencia es su carácter temporal. Lo que se justifica en el período inmediatamente posterior a una crisis pública importante puede no considerarse necesario varios meses después. Además, las modificaciones permanentes de la legislación nacional deben introducirse en el marco del proceso político democrático normal, mediante leyes ordinarias, cuidadosamente preparadas y debidamente debatidas en el Parlamento antes de su aprobación.

[CDL-AD\(2017\)021](#), Turquía - Dictamen sobre las disposiciones del Decreto-Ley de Urgencia N° 674 del 1° de septiembre de 2016 relativas al ejercicio de la Democracia Local, adoptado por la Comisión de Venecia en su 112ª Sesión Plenaria (Venecia, 6-7 de octubre de 2017), párr. 58.

### c. Asuntos específicos

121. [...] También puede ser útil limitar los poderes legislativos del ejecutivo en situaciones de emergencia a determinadas cuestiones específicas, de modo que el ejecutivo no pueda utilizar sus funciones legislativas para suprimir los derechos de la oposición. Estas limitaciones impiden que el ejecutivo utilice la emergencia como pretexto para restringir los derechos de la oposición.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Parámetros sobre la relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia: una lista de verificación

### d. Interpretación

Además, como el sistema de toque de queda es por su propia naturaleza una medida excepcional que conlleva restricciones a los derechos fundamentales, los textos que lo rigen deben interpretarse de manera estricta, tanto en lo que respecta al fondo como a la competencia y el alcance.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turquía - Opinión sobre el marco jurídico que rige los toques de queda, aprobada por la Comisión de Venecia en su 107ª sesión plenaria (Venecia, 10 y 11 de junio de 2016), párr. 73.

### e. La enmienda constitucional

Un número considerable de constituciones tienen disposiciones que limitan la enmienda constitucional en tiempos de guerra, emergencia o situaciones similares (véase supra, Sección III, párrs. 52 y 53). Si bien esto representa una restricción a la enmienda constitucional, es de carácter *temporal* y su *fundamento* es muy diferente del de la inamovilidad sustancial. A este respecto, la Comisión desea subrayar que es preferible que sea el propio legislador constitucional quien decida cuándo existe esa situación extraordinaria. Puede resultar problemático que esas normas permitan que el poder ejecutivo tenga pueda bloquear mediante la declaración del estado de emergencia una reforma legítimamente propuesta. Así, por ejemplo, el concepto de "guerra" debe entenderse de manera restrictiva, como la no inclusión de la participación nacional en los conflictos militares internacionales.

[CDL-AD\(2010\)001](#), Informe sobre la enmienda constitucional, Párr. 224

29. No existe ninguna regla formal de derecho internacional que impida las enmiendas constitucionales en situaciones de emergencia, tales como tiempos de guerra, aplicación de la ley marcial, estado de sitio o medidas extraordinarias. Sin embargo, dicha prohibición figura en varias constituciones (Albania, España, Estonia, Georgia, Lituania, Moldova, Montenegro, Polonia, Portugal, Rumania, Serbia y Ucrania). Por ejemplo, el párrafo 1 del Artículo 228 6 de la Constitución de Polonia establece claramente que "durante el período de introducción de medidas extraordinarias, no se modificarán: la Constitución, las leyes sobre las elecciones al Sejm, al Senado y al órgano de gobierno local (...)". Asimismo, el párrafo 2 del Artículo 147 de la Constitución de Lituania establece que "durante el estado de emergencia o la ley marcial, no se podrán introducir enmiendas en la Constitución" y el Artículo 157 de la Constitución de Ucrania establece que "la Constitución de Ucrania no se modificará en las condiciones de la ley marcial o el estado de emergencia". La Constitución de Turquía no contiene ninguna disposición de ese tipo.

30. Esta prohibición refleja la importancia de proteger los fundamentos del sistema político, en particular la Constitución y el sistema electoral. Se deriva de la consideración de que el estado de emergencia puede entrañar limitaciones al funcionamiento normal del parlamento (especialmente en lo que respecta al papel de la oposición), así como, muy a menudo, un

CDL-PI(2020)003

funcionamiento limitado de los medios de comunicación y limitaciones al ejercicio de las libertades políticas, como la libertad de reunión. En esas condiciones, el proceso democrático de enmienda constitucional puede no estar plenamente garantizado.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turquía - Dictamen sobre las enmiendas a la Constitución aprobadas por la Gran Asamblea Nacional el 21 de enero de 2017 y que se someterán a referéndum nacional el 16 de abril de 2017, párrs. 30-31

121. [...] Se recomienda no emprender enmiendas constitucionales durante situaciones de emergencia ([CDL-AD\(2017\)005](#), párr. 29). Estas limitaciones impiden que el ejecutivo utilice la emergencia como pretexto para restringir los derechos de la oposición.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Parámetros sobre la relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia: una lista de verificación

#### **f. Los poderes respecto a los órganos de autogobierno local**

En algunos Estados federales, la declaración del estado de emergencia puede suponer el traspaso de competencias de las autoridades estatales y locales al gobierno central.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Poderes de emergencia

El párrafo 2 del Artículo 7 establece la facultad del Presidente, durante el estado de emergencia, de "suspender los actos jurídicos de los órganos del Estado y de los gobiernos autónomos locales, con excepción de las leyes y los actos judiciales". Los poderes del Presidente están definidos de manera excesivamente amplia. Además, esos poderes deberían ejercerse también mediante decretos presidenciales. El alcance y las consecuencias de la excepción relativa a "leyes y actos judiciales" no están muy claros: varias de las medidas enumeradas en el primer párrafo del Artículo 7 del proyecto y varias de las facultades enumeradas en el Artículo 9 del proyecto implican una derogación temporal de la ley, lo que equivale en realidad a una suspensión parcial de la ley en cuestión. Se aconseja reconsiderar o aclarar esta cuestión.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinión sobre el proyecto de ley sobre el régimen jurídico del estado de emergencia de Armenia aprobado por la Comisión de Venecia en su 89ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de diciembre de 2011), párr. 34.

En opinión de la Comisión de Venecia, ese mayor control por parte de la gobernación equivale a un amplio poder discrecional de los representantes del Estado sobre el municipio, sus autoridades electas, su personal y sus recursos. Además, esa facultad, aunque se establezca únicamente en relación con actividades sospechosas de estar relacionadas con el terrorismo, no se limita a las situaciones excepcionales que caracterizan el estado de emergencia. Así pues, los cambios introducidos por el Decreto-Ley en la Ley de Municipalidades pueden considerarse, como ha señalado el Congreso, como el reflejo de un paso más general, que va más allá de las exigencias del estado de emergencia, hacia un nuevo tipo de "recentralización" de la administración pública local de Turquía. Esto es problemático tanto desde la perspectiva de las reglas internacionales y nacionales sobre el estado de emergencia como desde la de los compromisos de Turquía en materia de autonomía local en virtud de la Carta Europea de Autonomía Local.

[CDL-AD\(2017\)021](#), Turquía - Dictamen sobre las disposiciones del Decreto-Ley de Urgencia N° 674 del 1° de septiembre de 2016 relativas al ejercicio de la Democracia Local, adoptado por la Comisión de Venecia en su 112ª Sesión Plenaria (Venecia, 6-7 de octubre de 2017), párr. 92.

### **g. Tribunales militares, autoridades y fuerzas armadas**

116. Las fuerzas armadas pueden prestar apoyo a las autoridades civiles cuando ya no pueden mantener el orden público. 76 La asistencia militar en la aplicación de la ley es una esfera particularmente controvertida, y la medida en que las fuerzas armadas pueden prestar apoyo varía mucho entre los Estados miembros del Consejo de Europa. El alcance de las posibles funciones militares en esta esfera depende a menudo de la (no) existencia de fuerzas policiales militarizadas. En los Estados en los que existen fuerzas intermediarias, las fuerzas armadas suelen ser más restringidas en esta esfera. En la mayoría de los Estados, el uso de las fuerzas armadas para mantener el orden público se rige por leyes estrictas y en muchos casos se requiere un "estado de emergencia" oficial antes de que se puedan desplegar las tropas. [...]

125. En el caso de las operaciones de socorro en casos de desastre, algunas constituciones regulan explícitamente el uso de los militares. En otros Estados, como Dinamarca, incluso en ausencia de disposiciones constitucionales específicas que delimiten la función de los militares en situaciones de crisis internas, el Ministro de Defensa está autorizado a dar instrucciones a las fuerzas armadas para que presten "ayuda humanitaria en el país". Otros ordenamientos jurídicos autorizan a las fuerzas armadas a participar en la mitigación de los efectos de los desastres naturales y de las amenazas extraordinarias al medio ambiente y a participar en misiones de búsqueda y rescate mediante una ley. En el Reino Unido, las fuerzas armadas tienen las mismas facultades y obligaciones que cualquier ciudadano, de prestar apoyo cuando el poder civil requiere asistencia para combatir los desastres. Además, el gobierno puede invocar las facultades previstas en la Ley de poderes de emergencia (así como la más reciente Ley de contingencias civiles, véase supra) para proclamar el estado de emergencia. Por último, algunos Estados tienen unidades especiales dentro del ejército para cumplir estas tareas de asistencia. Un ejemplo de ello es España, con su Unidad Militar de Emergencia.

126. También se puede recurrir a las fuerzas armadas para que presten asistencia a las autoridades públicas en caso de desastres biológicos, es decir, de brotes de microorganismos patógenos y toxinas. 93 La mayoría de los Estados cuentan con un marco jurídico claro que estipula cuándo y cómo deben participar los diversos protagonistas en la gestión de los riesgos biológicos; estas disposiciones suelen incluir disposiciones para la cooperación entre civiles y militares. [...]

132. Los parlamentos ejercen principalmente un control ex ante mediante la aprobación de leyes que definen y regulan los servicios de seguridad y sus competencias, y mediante la adopción de las correspondientes consignaciones presupuestarias. La participación del Parlamento en la creación del marco jurídico nacional para la seguridad representa la función proactiva del Parlamento, orientada hacia las políticas y actividades futuras del ejecutivo. El control ex ante puede abarcar la concesión de una autorización previa de, por ejemplo, el envío de tropas al extranjero, o la intervención del ejército en un estado de emergencia o de sitio cuando la policía y otras fuerzas de seguridad interna no estén disponibles en número suficiente. El control ex ante es primordialmente ámbito del ejecutivo. El ejecutivo es responsable de la gestión cotidiana de las fuerzas armadas (delegada a la dirección militar), así como de la política y las estrategias de las fuerzas armadas. [...]

[CDL-AD\(2008\)004](#), Informe sobre el Control Democrático de las Fuerzas Armadas aprobado por la Comisión de Venecia en su 74ª sesión plenaria (Venecia, 14-15 de marzo de 2008)

CDL-PI(2020)003

En algunos casos, la constitución prohíbe específicamente el establecimiento de tribunales militares (Rusia). En otros, se pueden establecer tribunales militares, particularmente en tiempos de guerra [...]

En algunos países (Portugal, Grecia y Turquía) el estado de sitio implica también la transferencia de ciertos poderes de policía a las autoridades militares. En otros (Alemania, Finlandia, Rusia, Polonia, Hungría, Letonia y Malta) esto no es posible. [...]

[CDL-STD\(1995\)012](#), Poderes de emergencia

## **X. Elecciones durante los estados de emergencia**

### **a. General**

31. Tampoco existe una regla formal de derecho internacional que impida a los Estados celebrar elecciones o referendos en situaciones de emergencia. Sin embargo, en varias constituciones, una situación extraordinaria aplazará u ofrecerá la oportunidad de aplazar las próximas elecciones, por ejemplo, prorrogando el mandato del parlamento (Alemania, Croacia, Eslovenia, España, Grecia, Italia, Polonia, Lituania, Hungría y el Canadá). Del mismo modo, una situación de emergencia puede prohibir la disolución del parlamento (Alemania, España, Portugal, Polonia, Hungría y Rusia). En Turquía, un estado de guerra declarado provoca el aplazamiento de las elecciones (Artículo 78 de la Constitución).

32. Esta norma refleja la preocupación de que durante las situaciones de emergencia los Estados no puedan cumplir las normas constitucionales e internacionales sobre elecciones libres e imparciales, incluidas los estándares establecidos por la Comisión de Venecia en el Código de Buenas Prácticas sobre los Referendos. Con arreglo a esos estándares, los referendos deben basarse en el principio del sufragio universal, igual, libre y secreto. La pregunta o preguntas formuladas en el referéndum deben formularse claramente. El referéndum tiene que ser organizado por un órgano independiente. Las autoridades deben proporcionar información objetiva y no deben influir en el resultado de la votación mediante campañas unilaterales. Los medios de comunicación públicos tienen que ser neutrales, en particular en la cobertura de las noticias. Los derechos humanos fundamentales, especialmente la libertad de expresión, la libertad de reunión y el derecho a la seguridad, deben respetarse plenamente.

33. La Comisión de Venecia ha subrayado anteriormente que "La celebración de elecciones democráticas y, por ende, la existencia misma de la democracia, son imposibles sin el respeto de los derechos humanos, en particular la libertad de expresión y de prensa y la libertad de reunión y asociación con fines políticos, incluida la creación de partidos políticos. El respeto de esas libertades es fundamental, en particular durante las campañas electorales. Las restricciones de estos derechos fundamentales deben ajustarse al Convenio Europeo de Derechos Humanos y, más en general, a la exigencia de que tengan un fundamento jurídico, sean de interés general y respeten el principio de proporcionalidad".

34. En opinión de la Comisión de Venecia, existe claramente el peligro de que el proceso democrático se vea obstaculizado cuando haya restricciones a los procesos "normales" del Estado de derecho. También existe el riesgo de que los principios electorales fundamentales se vean socavados durante el estado de emergencia, en particular el principio de la igualdad de oportunidades. Asimismo, es axiomático que la suspensión de los derechos civiles y políticos de las personas crea el riesgo de que los resultados no sean democráticos.

35. De hecho, la Comisión consideró favorablemente una disposición constitucional de Georgia que disponía que no podía haber elecciones durante el estado de emergencia o el período de ley marcial y que no se podían celebrar elecciones hasta que transcurrieran 60 días desde el levantamiento del estado de emergencia, porque "las elecciones requieren un clima político pacífico y la plena realización de todas las libertades y derechos humanos y una condición de plena garantía del orden y la seguridad públicos".

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turquía - Dictamen sobre las enmiendas a la Constitución aprobadas por la Gran Asamblea Nacional el 21 de enero de 2017 y que se someterán a referéndum nacional el 16 de abril de 2017, aprobado por la Comisión de Venecia en su 110º período de sesiones plenarias (Venecia, 10 y 11 de marzo de 2017)

[...] La enmienda - no muy clara - daría al Parlamento la posibilidad de decidir la celebración de elecciones anticipadas incluso durante el estado de emergencia o bajo la ley marcial. Parece poco probable que las condiciones para la celebración de elecciones libres y justas puedan cumplirse durante el estado de emergencia o bajo la ley marcial.

[CDL-AD\(2004\)008](#), Opinión sobre los proyectos de enmienda de la Constitución de Georgia aprobados por la Comisión de Venecia en su 58ª sesión plenaria (Venecia, 12-13 de marzo de 2004), párrs. 9 y 10.

## **b. Referendos constitucionales**

36. Este análisis se aplica con, al menos, igual fuerza respecto de los referendos constitucionales propuestos y, en particular, a los referendos sobre el cambio de sistema político, aunque, es cierto, un colapso completo del orden constitucional existente podría requerir un referendo constitucional durante un estado de emergencia. La posibilidad de que se produzca un cambio constitucional permanente durante el estado de emergencia depende de que las circunstancias sean propicias para favorecer los principios democráticos. Los párrafos siguientes proceden sobre esta base.

[...] 42. Hay dos posibilidades que se ajustan a las normas democráticas: si es absolutamente necesario celebrar un referéndum constitucional durante el estado de emergencia, hay que levantar las restricciones a las libertades políticas o, si las restricciones no pueden ser revocadas, el referéndum constitucional debe aplazarse hasta después del estado de emergencia o al menos hasta que las restricciones dejen de aplicarse.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turquía - Dictamen sobre las enmiendas a la Constitución aprobadas por la Gran Asamblea Nacional el 21 de enero de 2017 y que se someterán a referéndum nacional el 16 de abril de 2017, aprobado por la Comisión de Venecia en su 110º período de sesiones plenarias (Venecia, 10 y 11 de marzo de 2017)

## **c. Elecciones presidenciales extraordinarias durante situaciones militares y de emergencia**

El Artículo 72 del proyecto de enmienda introduce un párrafo en el Artículo 91 del Código que prohíbe las elecciones presidenciales extraordinarias durante las situaciones militares y de emergencia. Las elecciones presidenciales extraordinarias se celebrarán el cuadragésimo día después de la finalización de la situación militar o de emergencia. Si bien puede considerarse apropiado no celebrar elecciones en el contexto de situaciones militares "y de emergencia, existe el peligro de que tales situaciones puedan ser provocadas o abusadas con el fin de impedir la realización de elecciones extraordinarias por medios constitucionales.

[CDL-AD\(2006\)026](#), Opinión conjunta sobre los proyectos de enmienda del Código Electoral de la República de Armenia párr. 51

CDL-PI(2020)003

34. En caso de estado de emergencia o de estado de guerra, se prohíben las elecciones presidenciales extraordinarias, que se celebrarán el cuadragésimo día siguiente a la cesación del estado de emergencia o de la situación militar (Artículo 91 del Código, modificado por el Artículo 80 de las enmiendas). En el párrafo 51 de la anterior Opinión Conjunta se advertía que podía existir el peligro de provocar o abusar de esta disposición para impedir la realización de elecciones extraordinarias. Tampoco está claro el momento exacto del fin de la situación de emergencia o militar, teniendo en cuenta que el plazo de 40 días se determina sobre la base de este tiempo.

[CDL-AD\(2007\)013 Opinión](#) conjunta final sobre las enmiendas al Código Electoral de la República de Armenia por la Comisión de Venecia y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OSCE/OIDDH), aprobada por la Comisión de Venecia en su 70ª sesión plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo de 2007)

#### **d. Aplazamiento de elecciones**

##### **D. Poderes de emergencia**

51. El objetivo legítimo de mantener el orden constitucional puede justificar el aplazamiento de las elecciones en situaciones excepcionales, como el estado de guerra o las catástrofes naturales. Cuando una crisis grave afecta a un país, las elecciones pueden, en efecto, exacerbar los conflictos políticos y puede ser necesario buscar una solución a la crisis. En condiciones muy excepcionales, puede ser deber de las autoridades aplazar las elecciones con miras a reducir las tensiones y dar a los votantes la posibilidad de expresar su voluntad en un contexto seguro y bien ordenado.

54. La Comisión de Venecia... puede explorar la cuestión de las situaciones de emergencia en términos jurídicos dado que, sin referirse a este tipo de peligro específico, el razonamiento del Decreto no. 11199 sí se refiere al "riesgo de un conflicto civil", así como a un peligro para la "estabilidad del orden público, que podría ser también una amenaza para la seguridad nacional". Admitiendo, por razones de argumentación, que podría haber existido tal peligro, la pregunta es, por tanto, ¿quién tiene derecho a tomar tal decisión según la constitución nacional?

55. De acuerdo con el párrafo 1 del Artículo 86 de la Constitución, el Presidente "representa la unidad del pueblo". Las situaciones extraordinarias suelen requerir medidas especiales, y un Presidente, cuya misión primordial es la representación de la unidad del pueblo, tiene el mandato constitucional de contribuir al funcionamiento normal del Estado. Este mandato incluye ciertamente llamamientos al diálogo a los agentes del Estado y a los partidos políticos, y el Presidente ha instado reiteradamente a los agentes políticos a entablar el diálogo. Desde este punto de partida, es necesario examinar si el Presidente tiene facultades específicas en relación con el estado de emergencia, lo que proporcionaría una base constitucional y jurídica para aplazar las elecciones en ese caso.

56. Los motivos del Presidente no se refieren al Artículo 170 de la Constitución, pero es importante examinar si esta disposición podría haber servido de base para el decreto del 10 de junio.

57. De acuerdo con el párrafo 1 del Artículo 170 de la Constitución de Albania: "Se podrán tomar medidas extraordinarias debido a un estado de guerra, estado de emergencia o desastre natural y durarán mientras estos estados continúen".

58. A su vez, el párrafo 2 del Artículo 170 exige que "los principios de la actividad de los organismos públicos, así como el alcance de las limitaciones de los derechos humanos y las



libertades durante el período de existencia de situaciones que requieran medidas extraordinarias, se definan por ley". Esto significa que, incluso en situaciones de emergencia, las medidas extraordinarias deben basarse en la ley.

59. De conformidad con el párrafo 6 del Artículo 170 de la Constitución de Albania, "durante el período de aplicación de las medidas extraordinarias, no se podrán celebrar elecciones para los órganos de gobierno local, no se podrá celebrar referéndum y no se podrá elegir un nuevo Presidente de la República". Las elecciones para los órganos de gobierno local sólo podrán celebrarse en los lugares en que no se apliquen las medidas extraordinarias". Esto significa que, en efecto, no se deben celebrar elecciones durante el estado de emergencia.

62. ...los poderes de emergencia del Artículo 170 no pueden servir de base legal para posponer las elecciones del Presidente. El Presidente sólo puede referirse a una situación de crisis que esté por debajo del nivel de acción que justifica el Artículo 170 de la Constitución. Sin embargo, la Constitución vincula explícitamente la imposibilidad de celebrar elecciones a un estado de emergencia. Por lo tanto, un "nivel inferior" de crisis no puede justificar la anulación o el aplazamiento de las elecciones por un organismo público que no esté facultado para ello.

[CDL-AD\(2019\)019](#), Albania - Dictamen sobre las facultades del Presidente para fijar las fechas de las elecciones, adoptado por la Comisión de Venecia en su 120ª sesión plenaria, (Venecia, 11-12 de octubre de 2019)

#### Resumen comparativo sobre la fijación de la fecha de las elecciones

10. ... Para algunos Estados, el Parlamento tiene la facultad de cambiar la fecha de las elecciones en caso de estado de emergencia (Eslovenia, República Checa).

11. En algunos países se han aplazado las elecciones o existe una base jurídica específica para ello: - En caso de inundación, incendio u otros desastres (Canadá, Costa Rica en 2002 para algunas elecciones municipales, Islandia 1958, Eslovenia<sup>1</sup>);

12. A menudo no hay disposiciones específicas sobre el aplazamiento de las elecciones. La Ley Constitucional Nº 110/1998 Recop. sobre la seguridad de la República Checa es más bien una excepción cuando prevé la posibilidad de aplazar las elecciones en los siguientes términos: "Si durante el período de un estado de emergencia, una condición de amenaza para el Estado o un estado de guerra, las condiciones en la República Checa no permiten la celebración de elecciones en el plazo prescrito para los mandatos electorales ordinarios, el plazo podrá prorrogarse por ley, pero no más de seis meses".

13. Asimismo, según el Artículo 196 de la Ley de elecciones de funcionarios públicos de la República de Corea, el Presidente puede aplazar una elección (para Presidente o Asamblea Nacional) y el jefe de la comisión electoral regional competente (para una elección local) puede aplazar una elección en caso de desastre natural, perturbación terrestre o cualquier otra circunstancia [ineludible].

15. Actualmente Noruega está revisando su Ley Electoral de 2002, entre otras cosas, para introducir una cláusula de emergencia en caso de desastres naturales, ataques terroristas u otros acontecimientos extraordinarios que interrumpan las elecciones (pandemias o una interrupción importante de las comunicaciones, por ejemplo, debido a un ataque cibernético o a una interrupción del suministro de energía) y que requieran el aplazamiento o la ampliación de las elecciones. Parece que sólo unos pocos países tienen esas cláusulas de

---

<sup>1</sup> El Parlamento podría posponer las elecciones durante el estado de emergencia.

CDL-PI(2020)003

emergencia en sus leyes electorales, pero ante el riesgo de ciberataques o de campañas de desinformación masiva en las elecciones, puede ser prudente tener una.

*En resumen: sólo unos pocos Estados miembros de la Comisión de Venecia prevén en su Constitución o legislación la posibilidad de aplazar las elecciones en caso de estado de emergencia, y otros pocos en caso de desastre natural u otros acontecimientos extraordinarios. Una investigación comparativa mostró que tales aplazamientos se producían ocasionalmente.*

[CDL-AD\(2019\)019](#), Albania - Dictamen sobre las facultades del Presidente para fijar las fechas de las elecciones, adoptado por la Comisión de Venecia en su 120ª sesión plenaria, (Venecia, 11-12 de octubre de 2019)

#### **e. Enmiendas a la ley electoral**

28. Además de las preocupaciones sobre el calendario de las enmiendas, es problemático que las enmiendas de marzo y abril se aprobaran de manera apresurada sin consultar debidamente a las partes interesadas, incluidos los partidos de la oposición y la sociedad civil. En numerosas opiniones, la Comisión de Venecia y la OIDDH han subrayado la importancia de una consulta pública amplia e inclusiva al adoptar marcos jurídicos sobre cuestiones de gran importancia para la sociedad, como las principales enmiendas de la ley electoral. En el caso que nos ocupa, las enmiendas se hicieron además en estado de emergencia, lo que limitó el espacio para el debate democrático y la libre expresión de una pluralidad de opiniones. Si bien algunas enmiendas son de carácter técnico, varias de ellas pueden tener consecuencias importantes para el ejercicio del derecho de sufragio (pasivo y activo), el resultado electoral o la administración de las elecciones. Como han subrayado la OIDDH y la Comisión de Venecia en ocasiones anteriores, teniendo en cuenta la importancia de esas enmiendas, así como el efecto de la reforma constitucional de 2017 en el sistema electoral existente (véanse los puntos 3 y 4 infra), es fundamental que se lleven a cabo tras un proceso inclusivo y exhaustivo de consulta pública. Las enmiendas apresuradas y no-inclusivas parte fundamentales de la Ley Electoral, como las enmiendas de 2018, ponen en tela de juicio la legitimidad misma del sistema electoral turco.

[CDL-AD\(2018\)031](#), Turquía - Opinión conjunta de la Comisión de Venecia y la OIDDH sobre las enmiendas a la legislación electoral y las "leyes de armonización" conexas adoptadas en marzo y abril de 2018, aprobadas por el Consejo de Elecciones Democráticas en su 64ª reunión (Venecia, 13 de diciembre de 2018) y por la Comisión de Venecia en su 117ª sesión plenaria (Venecia, 14 y 15 de diciembre de 2018)

### **XI. Disolución del parlamento**

En algunos países, la duración de las asambleas legislativas se prorroga durante el período de emergencia: Italia (en estado de guerra), Alemania (en estado de defensa), Turquía (en estado de guerra), Polonia, Lituania (en estado de guerra), Eslovenia, Hungría y Canadá (si más de un tercio de los diputados no se oponen). En muchos países (Alemania, España, Portugal, Grecia, Polonia, Hungría, Rusia y Croacia) está prohibida la disolución del parlamento durante el período de emergencia.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Poderes de emergencia

121. [...] La Comisión de Venecia ha subrayado que la vida parlamentaria debe continuar durante todo el estado de emergencia, y ha indicado que el Parlamento no debe ser disuelto durante el ejercicio de los poderes de emergencia ([CDL-AD\(2016\)006](#), párr. 62). [...] Estas limitaciones impiden al ejecutivo utilizar una emergencia como pretexto para restringir los derechos de la oposición.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Parámetros sobre la relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia: una lista de verificación

14. En la mayoría de los Estados el parlamento puede ser disuelto antes de la expiración del período normal de la legislatura. Sólo en unos pocos Estados, la disolución previa al mandato y las elecciones extraordinarias no son posibles en absoluto. En muchos Estados la Constitución prohíbe explícitamente la disolución del parlamento durante el estado de guerra (estado de ley marcial) o el estado de emergencia.

[CDL-AD\(2007\)037](#), Informe sobre la elección de la fecha de una elección, aprobado por el Consejo de Elecciones Democráticas en su 22ª sesión (Venecia, 18 de octubre de 2007) y la Comisión de Venecia en su 72ª sesión plenaria (Venecia, 19 y 20 de octubre de 2007)

42. La Convención prevé la posibilidad de restricciones a los derechos y libertades electorales, incluido el aplazamiento de las elecciones, en situaciones extremas como el estado de emergencia o la ley marcial (Artículo 6, párrafo 5). Deberían existir disposiciones que garanticen que no se prolongue o aplaze injustificadamente la elección debido a situaciones de emergencia.

[CDL-AD\(2007\)007](#), Opinión sobre la Convención sobre las normas de las elecciones democráticas, los derechos y las libertades electorales en los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes, aprobada por la Comisión de Venecia en su 70ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de marzo de 2007)

[CDL-AD\(2004\)010](#), Opinión sobre el proyecto de Convenio de la ACEEEO sobre Normas Electorales, Derechos y Libertades Electorales adoptado por la Comisión de Venecia en su 58ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 de marzo de 2004) párr. 37

(...) Esta nueva sección permite la re-convocatoria del parlamento disuelto si se declara el estado de emergencia o la ley marcial. En los casos en que el nuevo Parlamento ya ha sido elegido, sería preferible anticipar la fecha de la primera sesión del nuevo Parlamento.

[CDL-AD\(2004\)008](#), Opinión sobre los proyectos de enmienda de la Constitución de Georgia aprobados por la Comisión de Venecia en su 58ª sesión plenaria (Venecia, 12-13 de marzo de 2004), párrs. 9 y 10.

## **XII. Actividades de los partidos políticos**

2. 2. Toda limitación del ejercicio de los derechos humanos fundamentales antes mencionados mediante la actividad de los partidos políticos deberá ser compatible con las disposiciones pertinentes del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y otros tratados internacionales, tanto en tiempos normales como en casos de emergencia pública.

[...] 7. Ningún Estado puede imponer limitaciones basadas únicamente en su legislación interna, haciendo caso omiso de sus obligaciones internacionales. Esta regla debe aplicarse tanto en tiempos normales como en casos de emergencia pública. Este enfoque está confirmado por la práctica del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

[...] 16. Obviamente, la situación general del país es un factor importante en dicha evaluación. Al mismo tiempo, también deben tenerse en cuenta las normas de la práctica democrática europea en desarrollo, como ya se ha observado en los párrafos anteriores. Incluso en el caso de un estado de emergencia, deben observarse las obligaciones internacionales del Estado y toda medida de carácter excepcional debe tener un efecto temporal claramente definido de conformidad con el Artículo 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

[CDL-INF\(2000\)001](#), Directrices sobre la prohibición y disolución de partidos políticos y medidas análogas adoptadas por la Comisión de Venecia en su 41ª sesión plenaria (Venecia, 10 y 11 de diciembre de 1999)

CDL-PI(2020)003

El Artículo 7(1.13) autoriza "la suspensión o el cese de las actividades de los partidos políticos que obstaculicen la eliminación de las circunstancias que hayan servido de base para la declaración del estado de emergencia, de conformidad con el Artículo 80 de la Ley de la República de Armenia "Sobre el Tribunal Constitucional". Esta disposición es problemática. Cabe destacar desde el principio que "la prohibición o disolución de los partidos políticos como medida de especial alcance debe utilizarse con la máxima moderación" y que "la prohibición o disolución forzosa de los partidos políticos sólo puede justificarse en el caso de los partidos que propugnan el uso de la violencia o utilizan la violencia como medio político para derrocar el orden constitucional democrático, socavando así los derechos y libertades garantizados por la Constitución". Si bien en virtud de la legislación armenia la disolución de un partido político es posible en general de conformidad con el Artículo 28 de la Constitución, la referencia en esta ley a la posibilidad de hacerlo parece sugerir que el estado de emergencia ofrece un motivo adicional y específico para poner fin a un partido político. Esto sería incompatible con el carácter excepcional y temporal del estado de emergencia, que exige medidas temporales, no definitivas.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinión sobre el proyecto de ley sobre el régimen jurídico del estado de emergencia de Armenia aprobado por la Comisión de Venecia en su 89ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de diciembre de 2011), párr. 30.

## **XII. Documentos de referencia**

### **Informes generales**

- Poderes de emergencia (1995) - [CDL-STD\(1995\)012](#)
- Informe sobre el Control Democrático de las Fuerzas Armadas - [CDL-AD\(2008\)004](#)
- Opinión sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia - [CDL-AD\(2006\)015](#)
- Opinión sobre la Convención sobre las normas de las elecciones democráticas, los derechos electorales y las libertades en los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes - [CDL-AD\(2007\)007](#)
- Informe sobre la elección de la fecha de una elección - [CDL-AD\(2007\)037](#)
- Informe sobre la Enmienda Constitucional - [CDL-AD\(2010\)001](#)
- Criterios de verificación del Estado de Derecho - [CDL-AD\(2016\)007](#)
- Parámetros sobre la relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia: una lista de control, - [CDL-AD\(2019\)015](#)

### **Opiniones específicas de cada país**

- Armenia - Opinión sobre el proyecto de Ley sobre el régimen jurídico del estado de emergencia de Armenia - [CDL-AD\(2011\)049](#)
- Armenia - Primera Opinión sobre el proyecto de Enmiendas a la Constitución (Capítulos 1 a 7 y 10) de la República de Armenia - [CDL-AD\(2015\)037](#)
- Armenia - Opinión conjunta sobre los proyectos de enmienda del Código Electoral de la República de Armenia por la Comisión de Venecia y la OSCE/OIDDH - [CDL-AD\(2006\)026](#)
- Finlandia - Opinión sobre la Constitución de Finlandia - [CDL-AD\(2008\)010](#)
- Francia - Opinión sobre el proyecto de Ley Constitucional de "Protección de la Nación" de Francia - [CDL-AD\(2016\)006](#)
- Opinión de Georgia sobre el proyecto de enmiendas a la Constitución de Georgia - [CDL-AD\(2004\)008](#)
- Kirguistán - Opinión sobre el proyecto de enmiendas a la Constitución de Kirguistán - [CDL-AD\(2002\)033](#)
- Kirguistán - Opinión sobre el proyecto de Constitución de la República Kirguisa (versión publicada el 21 de mayo de 2010) - [CDL-AD\(2010\)015](#)

- Montenegro - Opinión provisional sobre el proyecto de Constitución de Montenegro - [CDL-AD\(2007\)017](#)
- Montenegro - Opinión sobre la Constitución de Montenegro - [CDL-AD\(2007\)047](#)
- Rumania - Opinión sobre el proyecto de Ley de Revisión de la Constitución de Rumania - [CDL-AD\(2014\)010](#)
- Serbia - Opinión sobre la Constitución de Serbia - [CDL-AD\(2007\)004](#)
- Túnez - Opinión sobre el proyecto final de Constitución de la República de Túnez - [CDL-AD\(2013\)032](#)
- Turquía - Opinión sobre el marco jurídico que rige los toques de queda - [CDL-AD\(2016\)010](#)
- Turquía - Opinión sobre las leyes del Decreto de Emergencia N°s667-676 adoptadas tras el fallido - golpe de Estado del 15 de julio de 2016 - [CDL-AD\(2016\)037](#)
- Turquía - Opinión sobre las enmiendas a la Constitución adoptadas por la Gran Asamblea Nacional el 21 de enero de 2017 y que se someterán a un referéndum nacional el 16 de abril de 2017 - [CDL-AD\(2017\)005](#)
- Turquía - Opinión sobre las disposiciones del Decreto-Ley de Emergencia N° 674 del 1 de septiembre de 2016 relativas al ejercicio de la Democracia Local - [CDL-AD\(2017\)021](#)
- Ucrania - Opinión sobre el proyecto de Ley de Ucrania que modifica la Constitución presentado por el Presidente de Ucrania - [CDL-AD\(2009\)024](#)