

# Paulina Pajkiert

---

## Observaciones generales sobre los regímenes de excepción, con un análisis enfocado a la regulación de situaciones excepcionales en el sistema legislativo e institucional Polaco

---

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 4, 249-269

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Paulina Pajkiert*

Universidad Pablo de Olavide

## **Observaciones generales sobre los regímenes de excepción, con un análisis enfocado a la regulación de situaciones excepcionales en el sistema legislativo e institucional Polaco**

**Palabras claves:** regímenes de emergencia, estado de sitio, estado de emergencia, estado de desastre, derechos humanos

Los ordenamientos jurídicos de la mayor parte de los países proporcionan normas especiales para los casos en que se presente una amenaza mayor para el funcionamiento – o incluso para la existencia – del Estado. En tales condiciones extraordinarias las autoridades nacionales pueden recurrir a la introducción de regímenes de excepción.

La institución de los regímenes excepcionales surgió en el Derecho Romano, donde se implementaban normas de duración temporal para que las autoridades públicas pudieran superar las situaciones de peligro derivadas de sublevaciones internas o de guerra exterior. Durante la etapa de la República en Roma se estableció la Dictadura Comicial, que consistía en la designación de un cónsul – un funcionario con atribuciones singulares para hacer frente a la emergencia. Pese a que este mecanismo se transformó en dictaduras temporales o permanentes, la introducción de reglamentos de excepción permaneció en uso en la edad media, en el Renacimiento y durante los regímenes absolutistas en Europa, hasta que fue sometida a un cambio integral con el surgimiento del constitucionalismo clásico. Esta nueva fase empezó con la lucha de independencia de los Estados Unidos de América y la Revolución francesa. En aquel tiempo, se sustituyó el sistema absolutista por el constitucional, y se desmantelaron los procedimientos preventivos y arbitrarios en favor de regulaciones legales y efectivas. A medida que los países adoptaban sus Constituciones, exponían en éstas, por un lado, el respeto a los derechos humanos, y por otro, breves lineamientos sobre los estados de excepción que – en el afán de enfrentar a las insurrecciones internas o a las amenazas externas – podían afectar sustancialmente los derechos individuales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> C. Zambrano Veintimilla, *Los Derechos Humanos durante los Estados de Excepción*, “Revista Jurídica”, Edición 23, Tomo 1, Guayaquil 2007, p. 375–377.

En Polonia, la tradición de reglamentar los estados de excepción se remonta a la época de la Segunda República y la expedición por el Jefe Interino del Estado el 2 de enero de 1919, del decreto sobre el establecimiento del estado de emergencia.<sup>2</sup> Luego, las constituciones de 1921 y 1935, así como la “Pequeña Constitución” de 1947, regulaban las instituciones de la ley marcial y de los estados de excepción. La Ley Fundamental de 1952 organizaba solamente la ley marcial, que de alguna manera la conectaba con el estado excepcional y fue sólo con la modificación de 1983 que se introdujo este último concepto plenamente. La sucesiva “Pequeña Constitución” de 1992 reglamentaba las dos nociones, mientras que la Ley Fundamental actualmente en vigor introduce también un tercer tipo – el estado de desastre natural.<sup>3</sup>

En términos generales, los regímenes excepcionales proveen la implementación de reglas específicas para reducir o revertir los efectos de los peligros concretos cuando las medidas constitucionales ordinarias no resultan adecuadas o idóneas. Habitualmente, se contemplan en estas circunstancias las modificaciones en dos esferas: por un lado, se trata de reformular la estructura, las competencias y los poderes de determinados órganos administrativos del país, y por otro, se recurre a la restricción o suspensión parcial o total de ciertos derechos fundamentales.<sup>4</sup> La finalidad de dichas alteraciones es la de afrontar debidamente el suceso – sea una guerra exterior o civil, una invasión, una perturbación grave del orden interno, una catástrofe natural o un accidente antropogénico, u otro peligro definido por las leyes aplicables. En el derecho comparado se reconocen generalmente los siguientes regímenes de excepción<sup>5</sup>:

- estado de guerra – se origina en la Francia de la época de la Ilustración y es una modalidad del estado de sitio. Produce transferencias de numerosas facultades del Estado – entre ellas las funciones legislativas y judiciales – a la autoridad militar (por ejemplo, la expedición de normas puede ejercerse mediante decretos supremos). Normalmente, mediante la declaración de estado de guerra, el gobierno obtiene las autorizaciones necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad. Los decretos que dicte el gobierno en este periodo suspenden las leyes incompatibles con las exigencias y condiciones del régimen establecido.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> P. K. Marszałek, *Regulacje prawne stanów szczególnego zagrożenia państwa w debacie parlamentarnej II Rzeczypospolitej*, “Czasopismo Prawno-Historyczne”, Tom LXII, Zeszyt 2, Poznań 2010, p. 193; P. K. Marszałek, *Prawo stanów szczególnych II Rzeczypospolitej na tle ówczesnych rozwiązań europejskich*, “PWSZ IPIA Studia Lubuskie”, Tom VII, Sulechów 2011, p. 54–55.

<sup>3</sup> T. Bryk, *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2011/1(5)”, Toruń 2011.

<sup>4</sup> M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, s. 52.

<sup>5</sup> G. M. Santos Villarreal, *Leyes de Emergencia Económica en México y América Latina*, Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados LX Legislatura, México, D.F. 2009.

<sup>6</sup> Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 212.

- estado de sitio – representa un concepto similar o equivalente al estado de guerra, no obstante tratándose aquí normalmente de una guerra interior (aunque algunos países lo emplean en caso de que se produzca „una invasión, guerra exterior u otro peligro inminente”<sup>7</sup> o „conmoción interior o ataque exterior”<sup>8</sup>). El origen de esta institución se encuentra en el siglo XVIII en Francia, y se caracteriza por traspasar las funciones legislativas al ejecutivo; atribuir temporalmente a la autoridad militar las competencias pertenecientes habitualmente a la autoridad civil; y enmendar los controles parlamentarios y judiciales. El estado de sitio está regulado en varias legislaciones de América Latina, dónde también tuvo su apogeo durante las décadas de los 70 y 80.
- ley marcial – su origen proviene del derecho anglosajón y se puede ubicar en la *Riot Act* de 1714. Las principales características de la ley marcial son: el sometimiento de los actos de los ciudadanos al juicio de tribunales militares; la limitación en ejercer las garantías del debido proceso, la inversión de la carga de la prueba y alteración del principio de presunción de la inocencia en el caso de personas detenidas; la restricción de la circulación de las personas dentro de determinadas horas; la supresión del derecho a la libertad de expresión y la imposición de censura previa; la suspensión del derecho de reunión. Se otorgan facultades extraordinarias a las fuerzas armadas o a la policía en cuanto a la administración de justicia y resguardo del orden público. Casos usuales de aplicación son la guerra extranjera o las rebeliones internas.<sup>9</sup>
- estado de excepción civil, llamado por algunas naciones „de conmoción interior” – se declara cuando existe grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana.<sup>10</sup> Se traduce en alteraciones graves al ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, al normal funcionamiento de las instituciones democráticas o de los servicios básicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público de carácter cívico.<sup>11</sup> En determinados países, por ejemplo en Bolivia, se encuentran bajo este término todas las diversas modalidades de amenazas para la seguridad del Estado, desde un peligro externo, a través de una conmoción interna, hasta un desastre natural.<sup>12</sup>
- estado de alarma – se introduce para asegurar el restablecimiento de la normalidad de los poderes en una sociedad democrática cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones trascendentales de la normalidad: catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos,

<sup>7</sup> Constitución Política de Perú, 1993, Artículo 137.

<sup>8</sup> Constitución de la Nación Argentina, 1994, Artículo 23.

<sup>9</sup> C. Z. Veintimilla, op. cit., pp. 377, 380–381.

<sup>10</sup> Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 213.

<sup>11</sup> Constitución española, 1978, Artículo 13.

<sup>12</sup> Constitución Política del Estado de Bolivia, 2009, Artículo 137.

<sup>13</sup> Constitución española, 1978, Artículo 4.

inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud; crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves; paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad; situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.<sup>13</sup> Podrá decretarse el estado de alarma cuando las catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares enumerados arriba pongan seriamente en peligro la seguridad de la nación o de sus ciudadanos y ciudadanas.<sup>14</sup>

- estado de emergencia – se dicta, generalmente, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, ya sea a consecuencia de grandes catástrofes naturales, brotes de enfermedades contagiosas, o graves circunstancias políticas o civiles que afectan e impiden la vida de una comunidad, región o país. Se puede observar que ciertos países permiten que „(E)n estado de emergencia las Fuerzas Armadas asuman el control del orden interno”.<sup>15</sup>
- estado de catástrofe, denominado también „de desastre” – se contempla para los casos de calamidad pública, con el fin de salvaguardar la estabilidad institucional y el orden público. En aquellas circunstancias, las facultades conferidas a los altos poderes ejecutivos podrán ser delegadas, total o parcialmente, a los jefes de la Defensa Nacional, cuyos deberes y atribuciones serán considerablemente extendidos.<sup>16</sup>

Otros términos que cubren supuestos abarcados por la expresión „régimen de emergencia” son los siguientes: „estado de urgencia”, „estado de prevención”, „estado de guerra interna”, „suspensión de garantías”, „poderes de crisis”, „poderes especiales”, „toque de queda”, etc.<sup>17</sup>

Como se puede notar, es difícil equiparar los diversos estados antes mencionados entre sí. Un análisis comparativo permite concluir que el concepto genérico de “régimen de excepción” en cada país puede incorporar subcategorías diferentes y que además dichas subcategorías pueden englobar contextos distintos y referirse a eventos diferentes, a veces inclusive opuestos una respecto a otro. Los resultados que se observan al efectuar un estudio de las situaciones excepcionales en los Estados pertenecientes a la Unión Europea son relevantes al respecto. En numerosos ámbitos legales los miembros de la Unión poseen un nivel de coherencia relativamente elevado entre ellos; además la Unión procura unificar o por lo menos armonizar la legislación de los países integrantes.<sup>18</sup> Aun así, analizar como un cuerpo

<sup>14</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, Artículo 338.

<sup>15</sup> Constitución Política de Perú, 1993, Artículo 137.

<sup>16</sup> Constitución Política de la República de Chile, 1980, Artículo 41; Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, Ley N° 18.415, Chile, 1985, Artículos 6, 7, 8.

<sup>17</sup> L. Despouy, *Informe del Relator Especial Leandro Despouy sobre los derechos humanos y los estados de excepción*, 1997, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, E/CN.4/Sub.2/1997/19.

<sup>18</sup> El Tratado de Lisboa de 2007, que reforma los anteriores Tratados constitutivos de la Unión Europea y conforma la base vigente del funcionamiento de la Organización, aclara el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros distinguiendo

uniforme las normativas y disposiciones correspondientes a las circunstancias excepcionales, es una tarea compleja debido a la inexistencia de un modelo común y a la falta de una regulación sistemática de las condiciones y supuestos de hecho que legitiman la enunciación del régimen excepcional.<sup>19</sup>

Deteniéndonos por un momento en Europa, notaremos que hay países que contemplan expresamente los estados de excepción en sus Constituciones y otros que remiten a la legislación específica de urgencia. El panorama de las provisiones constitucionales referentes a dichos supuestos es muy variado. Examinando ejemplos de Alemania, España y Hungría nos percataremos que son sistemas donde las constituciones recogen un „derecho de excepción” debidamente formulado, provisto con un marco reglamentario perfectamente ordenado y garantista. Por su parte, la legislación francesa aplicable está menos estructurada: regula el ejercicio de los poderes de excepción en el art. 16 de la Constitución (en el título II sobre el Presidente de la República) y el estado de sitio en el art. 36 de la Constitución (en el título V sobre las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno)<sup>20</sup>, mientras que la Ley 55/385, del año 1955, contempla el *état d'urgence* que proporciona una alternativa al estado de sitio, en caso de peligro inminente resultante de disturbios graves del orden público, o en caso de acontecimientos que presenten, por su naturaleza y gravedad, el carácter de calamidad pública<sup>21</sup>. Por último, hay un bloque de Estados – cómo Italia, Austria, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Suecia e Irlanda – que no recogen ni articulan expresamente en sus Constituciones los regímenes de excepción, salvo para las situaciones de guerra, o alternativamente se limitan

---

principalmente entre tres tipos de competencia: exclusivas, compartidas y de apoyo. Dado que en el pasado se han producido varios conflictos de competencias en el seno de la Organización, el Tratado actual ha eliminado la estructura de tres pilares poniendo fin a la compleja arquitectura de la Unión. Sin embargo, los ámbitos referentes a los regímenes de excepción han sido ubicados en diferentes rubros de competencias de la Unión Europea, lo que puede provocar cierta confusión. Por ejemplo, en cuanto a la política exterior y de seguridad común (PESC) la Unión cuenta con competencias específicas – según el artículo 24 del Tratado de la Unión Europea – mientras que la protección civil se encuentra en el artículo 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo a las acciones de la Unión con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Véase: Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; [http://msw.gov.pl/portal/pl/559/7096/Ochrona\\_ludnosci\\_w\\_UE.html](http://msw.gov.pl/portal/pl/559/7096/Ochrona_ludnosci_w_UE.html); [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0020\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_es.htm).

<sup>19</sup> V. Faggiani, *Los estados de excepción. Perspectivas desde el derecho constitucional europeo*, “Revista de derecho constitucional europeo”, Año 8, Número 17, Granada 2012.

<sup>20</sup> La Constitución francesa de la Vª República, 1958, en: <http://www.france.fr/es/conocer/instituciones-y-valores/constitucion-de-la-v-republica/article/la-constitucion-de-la-v-republica>

<sup>21</sup> Loi no 55–385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, en: [http://www.senat.fr/connaître/pouvoirs\\_publics/pouvoirs\\_publics15.html](http://www.senat.fr/connaître/pouvoirs_publics/pouvoirs_publics15.html). Traducción propia; en original: „L'état d'urgence peut être déclaré (...) soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique”.

a proporcionar una regulación mínima de tales situaciones. En supuestos semejantes, se remite generalmente a la adopción de decretos o de leyes especiales.<sup>22</sup>

\* \* \*

La Constitución de la República de Polonia<sup>23</sup> fue aprobada el 2 de abril de 1997 por la Asamblea Nacional y luego por el pueblo polaco en el referéndum del 25 de mayo. El 16 de julio del mismo año fue firmada por el entonces Presidente de la República – Aleksander Kwaśniewski – para entrar en vigor el 17 de octubre de 1997. Desde aquel momento sigue vigente como „el documento legal polaco de mayor rango y la base del ordenamiento del Estado Polaco. Garantiza las libertades y el respeto a los derechos humanos, determina las relaciones entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial, decide la forma y el procedimiento para la elección o nombramiento de los órganos más importantes del estado”.<sup>24</sup>

La Ley Fundamental polaca prevé tres tipos de regímenes de excepción: el estado de sitio, el estado de emergencia y el estado de desastre. Todos ellos están recogidos en el capítulo XI de la Constitución de la República, bajo los artículos 228 – 234. Dicho marco está integrado por las Leyes Orgánicas del año 2002 que defienden los supuestos en cuestión por separado y proporcionan lineamientos adicionales, específicos para cada uno de ellos.

Antes de pasar a un acercamiento más detallado a los tres estados indicados arriba, cabe advertir que de hecho la Constitución de Polonia señala la posibilidad de introducir un régimen excepcional más, a saber, el estado de guerra. Sin embargo, la singularidad de este concepto obliga a distinguirlo y posicionarlo fuera de la tipología de los demás supuestos de excepción propiamente dichos.<sup>25</sup> En primer lugar, porque la referencia al estado de guerra no se sitúa en el aludido capítulo XI sino en el capítulo IV titulado “Sejm i Senat” y dedicado al Parlamento<sup>26</sup>. Según el capítulo IV, artículo 116, el órgano que tiene autoridad de declarar el estado en cuestión es el *Sejm*<sup>27</sup> – como veremos a continuación, es el único caso cuando al poder

---

<sup>22</sup> V. Faggiani, op. cit.

<sup>23</sup> La Constitución de la República de Polonia, 2007, Dz. U. Nr 78, poz. 483, en su forma modificada.

<sup>24</sup> <http://es.poland.gov.pl/Constitution,1143.html>

<sup>25</sup> T. Bryk, *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych...*, pp. 225–226.

<sup>26</sup> El Parlamento polaco está compuesto por el *Sejm* – la cámara baja – y el *Senat* o Senado – la cámara alta.

<sup>27</sup> „Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju.” („El *Sejm* decide en nombre de la República de Polonia sobre el estado de guerra y el establecimiento de paz »„traducción propia”), La Constitución de la República de Polonia, 2007, capítulo IV, artículo 116, § 1.

legislativo se le confiere esta facultad; en los tres estados restantes, es una capacidad que pertenece al poder ejecutivo<sup>28</sup>.

La proclamación del estado de guerra puede instituirse solamente en la hipótesis de un ataque armado en el territorio polaco o cuando los tratados internacionales implican el compromiso de defensa colectiva contra la agresión.<sup>29</sup> El estado de guerra no supone repercusiones directas en la situación interna del país, a menos que se introduzca adicionalmente la ley marcial. Podemos concluir que el estado de guerra aplica en los casos de amenaza exterior, a diferencia de los tres estados de excepción propiamente dichos que se refieren a las situaciones ocurridas en el interior del país<sup>30</sup>, como confirmaremos más adelante.

Retomando el tema de los regímenes agrupados en el capítulo XI de la Constitución, corresponde destacar que los tres pueden ser declarados por las instancias correspondientes, en situaciones de peligros particulares, inminentes, si las medidas constitucionales ordinarias no son idóneas para hacerles frente. Pueden ser introducidos únicamente sobre la base de la Constitución y la Ley Orgánica, por medio de un reglamento, y bajo la obligación de ser promulgadas y divulgadas públicamente. El aviso de tal reglamento se da por lo tanto en el Diario Oficial así como mediante anuncios públicos o a través de los medios de comunicación. Las medidas adoptadas como consecuencia de las circunstancias extraordinarias que hacen inalcanzable el mantenimiento de la normalidad mediante los procedimientos habituales y poderes ordinarios de las autoridades competentes, deberán ser proporcionales al grado de amenaza y procurar el restablecimiento veloz del funcionamiento usual del Estado.<sup>31</sup>

En este momento, conviene detenernos para exponer que la figura jurídico-política de los regímenes excepcionales representa una institución muy discutida – tanto en Polonia cómo globalmente – y recurrir a ella conlleva implicaciones multifacéticas que conciernen:

- a los ciudadanos – se restringe o suspende el ejercicio de algunos de sus derechos constitucionales, es decir, aquellos que son incluidos en la Ley Fundamental del Estado y que están especialmente vinculados a la dignidad humana; que se consideran esenciales en el sistema político y disfrutaban de un estatus especial en cuanto a las garantías dentro del ordenamiento jurídico;

---

<sup>28</sup> Sólo si el Parlamento no puede reunirse, es el Presidente de Polonia quién declara el estado de guerra, La Constitución de la República de Polonia, 2007, capítulo IV, artículo 116, § 2.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Hay que señalar que relacionar los tres estados de excepción solamente con los acontecimientos interiores es una simplificación, ya que el terrorismo, que sí podría constituir una amenaza externa, está incluido en las Leyes Orgánicas reguladoras del estado de desastre y de sitio.

<sup>31</sup> La Constitución de la República de Polonia, 2007, capítulo XI, artículo 228, §§ 1-5.

- al poder ejecutivo – se le transfiere competencias extraordinarias y acrecienta el nivel de control que ejerce;
- al Estado en función de actor internacional – se le obliga a reportar a los órganos indicados en los instrumentos internacionales aplicables sobre las causas de declaración y los procedimientos adaptados en curso del régimen dado.

Dado el carácter polémico de los mecanismos señalados, su aplicación está limitada por una serie de estructuras jurídicas e institucionales que constituyen barreras contra los eventuales abusos del Estado. Por un lado, existen disposiciones internas – sea constitucionales, legislativas o reglamentarias – referentes a los requisitos de enunciación, duración, métodos específicos de actuación y prácticas implementadas durante el curso de una situación extraordinaria; y por otro lado, hay normas y obligaciones internacionales, derivadas de los tratados y convenios que haya ratificado el país y que le imponen deberes adicionales en caso de que se decida declarar un régimen excepcional.

Por consiguiente, la introducción del estado de sitio, emergencia o catástrofe puede proporcionar al gobierno ciertas ventajas, prerrogativas y autonomías derivadas de restringir o suspender, con mayor o menor extensión, el ejercicio de varias garantías individuales, y de otorgar al poder ejecutivo – y a veces a las fuerzas armadas – facultades especiales. Con éstas, las autoridades podrán intervenir y controlar a los ciudadanos de una manera más fácil. Al mismo tiempo, sin embargo, se impone al Estado obligaciones precisas frente a los cuerpos y órganos supraestatales, las que tienen por objetivo disuadirlo de recurrir a las medidas extraordinarias – o por lo menos garantizar que recapacite antes de emprender una decisión similar – o, en caso que las decrete, asegurar que el gobierno asuma la obligación de informar y reportar a los órganos de monitoreo regionales y/o internacionales.

Además, se pueden definir ciertos requisitos que los regímenes de excepción deben reunir para corroborar su conformidad con las normas internacionales. Los principios fundamentales son de: necesidad o amenaza excepcional, legalidad, proclamación, notificación, temporalidad, proporcionalidad, no discriminación y compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional. Los exponemos brevemente a continuación:

- principio de necesidad – es uno de los más importantes al momento de adoptar las medidas excepcionales. Implica la inexistencia de una medida alternativa para encarar las circunstancias inhabituales que enfrenta el Estado, su incapacidad o imposibilidad de resolver la crisis o la emergencia ocurrida por los medios ordinarios y usuales.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> G. Ramírez Parco, L. Ramírez Varela, *El estado de emergencia cómo régimen de excepción*, "Justicia Viva", N° 31, Lima 2003.

- principio de amenaza excepcional – análogo al requisito precedente – supone que „no todo disturbio o catástrofe constituye una situación excepcional que ponga en peligro la vida de la nación”.<sup>33</sup> El peligro debe ser actual o inminente, lo que invalida las restricciones meramente oportunistas, especulativas o abstractas.<sup>34</sup>
- principio de legalidad – indica la imprescindible preexistencia de normas que regulan el estado excepcional en cuestión, así como de mecanismos de control, sean nacionales o internacionales, que verifiquen su conformidad a las mismas. Anteriormente, este requisito tuvo vigencia primordialmente en el orden interno, sin embargo, hoy reviste un alcance universal debido al gran número de ratificaciones de los tratados, pactos y convenciones relativas a esta materia.<sup>35</sup>
- principio de proclamación – se trata de una disposición de forma, consistente en la necesidad de una publicidad previa a la entrada en vigor del régimen excepcional, bajo la forma de declaración oficial y con el propósito de asegurar que la población afectada tenga exacto conocimiento de la amplitud material, territorial y temporal del empleo de las medidas de emergencia y sus consecuencias en el goce de los derechos humanos. Está dirigida esencialmente a la sociedad nacional, a los ciudadanos y residentes del país.<sup>36</sup>
- principio de notificación – es una cláusula destinada hacia la comunidad internacional y significa un deber de comunicar formalmente y de manera inmediata la declaración del régimen de excepción al órgano internacional correspondiente. La notificación tiene que señalar expresamente las disposiciones cuya aplicación se suspende o se restringe, las razones que motiven dicha suspensión o restricción, las medidas de carácter legislativo, judicial y/o administrativo a tomarse y el tiempo previsto de aplicación.<sup>37</sup>
- principio de temporalidad – apunta a que toda medida extraordinaria tenga una duración limitada de acuerdo con las exigencias y sea de carácter provisional – no indefinido ni excepcionalmente prolongado, para no provocar los fenómenos de la inversión de la legalidad y de los principios democráticos esenciales ni de la institucionalización de los regímenes de excepción. Se prohíbe la permanencia de las medidas extraordinarias una vez finalizada la emergencia.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> *Observación General No. 29, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 4 – Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 215, 2001, punto 3.

<sup>34</sup> *Caso Lawless*, la sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, del 1 de julio de 1961.

<sup>35</sup> L. Despouy, op.cit.

<sup>36</sup> L. Despouy, *Los derechos humanos y los estados de excepción*. Buenos Aires 2010, p 94–97.

<sup>37</sup> C. Zambrano Veintimilla, op. cit., p. 383–384.

<sup>38</sup> *Decreto legislativo de desarrollo de estado de emergencia económica, social y ecológica – Extemporaneidad en la adopción de medidas de excepción*, Sentencia C-219/11, Corte Constitucional de Colombia.

- principio de proporcionalidad – se relaciona con el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que consagra que las medidas que podrán tomar los Estados en las situaciones de crisis deberán ser „estrictamente limitadas a las exigencias de la situación”. Este requisito guarda nexos con la duración, el ámbito geográfico y el alcance material de los mecanismos de emergencia implementados. De ahí, los Estados Partes del Pacto „deben justificar escrupulosamente no sólo su decisión de proclamar el estado de excepción sino también las medidas concretas que adopten sobre la base de esa declaración. (...) deben poder justificar no solamente que la situación constituye un peligro para la vida de la nación, sino también que todas las medidas que suspenden la aplicación de disposiciones del Pacto son estrictamente necesarias según las exigencias de la situación”.<sup>39</sup> En resumen, los mecanismos adoptados serán estrictamente indispensables para asegurar la restauración de la normalidad y su aplicación se realizará en forma proporcional a las circunstancias.
- principio de no discriminación – según el cual las medidas adoptadas en casos de emergencia no podrán entrañar discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.<sup>40</sup>
- principios de compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional – que tiene como finalidad armonizar los diversos deberes asumidos por los países en el orden internacional y a reforzar la protección de las leyes y de los derechos humanos a través de la aplicación concordante y complementaria de las normas de salvaguardia de dichos conceptos bajo un régimen de excepción.<sup>41</sup>

Asimismo, aparte de la obligación de respetar los principios que rigen los estados de excepción, se pone énfasis en la protección internacional de los derechos humanos bajo estos supuestos. En cuanto a la suspensión de los derechos y libertades, el marco jurídico de referencia está conformado esencialmente por las disposiciones contenidas en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – en el plano universal, y en los artículos 27 de la Convención Americana y 15 de la Convención Europea de Derechos Humanos – en el marco regional. Como ha demostrado la labor del Comité de Derechos Humanos<sup>42</sup>, de los órganos regionales de supervisión, y del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos<sup>43</sup>, „se ha

---

<sup>39</sup> *Observación General No. 29*, op.cit., puntos 4 y 5.

<sup>40</sup> *Ibidem*, puntos 8 y 13 e.

<sup>41</sup> L. Despouy, *Informe del Relator Especial...*

<sup>42</sup> El Comité de Derechos Humanos es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 1966 por sus Estados Partes <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrc/>

<sup>43</sup> Desde marzo 2006 la Comisión de Derechos Humanos fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Véase: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/>

consolidado la idea de que el estado de excepción es una institución del estado de derecho y, como tal, debe reunir determinadas condiciones y requisitos que obran a la manera de garantías jurídicas para preservar los derechos humanos en situaciones de crisis”.<sup>44</sup> Cabe subrayar que las emergencias pueden suponer actuaciones arbitrarias y abusos por parte de un único poder, de modo que queden restringidos o suspendidos ciertos derechos constitucionales, ante todo aquellos relativos a la libertad y seguridad personal, la inviolabilidad de domicilio, la libertad de reunión y de tránsito, la propiedad, la asociación. Por ello, una rigurosa supervisión y monitoreo de las actuaciones gubernamentales son, en contextos similares, indispensables.

\* \* \*

Los requisitos internacionalmente aceptados, que nombramos arriba, se pueden identificar en el sistema legislativo polaco. En el capítulo XI, la Constitución vigente consagra – como hemos señalado anteriormente – que los regímenes excepcionales pueden ser declarados solamente en situaciones de especial peligro, si las medidas constitucionales ordinarias no son adecuadas (principio de necesidad o de amenaza excepcional, artículo 228, inciso 1 de la Constitución); con base en la Ley Orgánica y mediante un reglamento (principio de legalidad, artículo 228, inciso 2); bajo la obligación de promulgación y divulgación pública (principio de proclamación, artículo 228, inciso 2). Los mecanismos adoptados en estas ocasiones deberán ser proporcionales al grado de amenaza, limitados en el alcance territorial y destinados al restablecimiento veloz del funcionamiento normal del país (principio de proporcionalidad, artículo 228, inciso 5); su duración y eventual prórroga están predefinidos (principio de temporalidad; artículo 230, incisos 1 y 2, y artículo 232); y el trato discriminatorio está rigurosamente prohibido (principio de no discriminación; artículo 233, inciso 2). Finalmente, se delimita el alcance de las restricciones a la libertad y a los derechos humanos y del ciudadano – como los define la Constitución de la República de Polonia – al igual que se aclara cuáles libertades y derechos no pueden ser restringidos en absoluto (artículo 233, incisos 1 y 3). Respecto al último argumento, la Ley Fundamental establece que la Ley Orgánica concerniente a los estados de sitio y de emergencia no puede limitar los derechos y libertades establecidos en el art. 30 (dignidad humana), art. 34 y art. 36 (ciudadanía), art. 38 (protección de la vida), art. 39, art. 40 y art. 41, inciso 4 (trato humano), art. 42 (responsabilidad penal), art. 45 (acceso a tribunales), art. 47 (bienes personales), art. 53 (conciencia y religión), el art. 63 (peticiones) y art. 48 y art. 72 (familia e hijos); mientras que la Ley Orgánica pertinente al estado de desastre sí puede limitar las libertades y los derechos que recogen los: art. 22 (libertad de la actividad económica), art. 41, incisos 1, 3

<sup>44</sup> L. Despouy, *Informe del Relator Especial...*, p. 4.

y 5 (libertad personal), art. 50 (inviolabilidad del domicilio), art. 52, inciso 1 (derecho de circulación y residencia en el territorio de la República de Polonia), art. 59, inciso 3 (derecho a la huelga), art. 64 (derecho a la propiedad), art. 65, inciso 1 (derecho al trabajo), art. 66, inciso 1 (derecho a condiciones de trabajo seguras e higiénicas) y el art. 66, inciso 2 (derecho al descanso).<sup>45</sup>

Se puede apreciar que los principios de notificación y de compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional no están aludidas explícitamente en la Constitución polaca. Sin embargo, lo están en las Leyes Orgánicas aplicables a los estados de sitio y de emergencia – cuyos artículos 6 y 7 respectivamente, establecen la obligación de comunicar al Secretario General de las Naciones Unidas y al Secretario General del Consejo de Europa la implantación del estado en cuestión, así como sus razones y, una vez acabado, su finalización.<sup>46</sup> Además, el deber de notificación deriva de los tratados internacionales, de acuerdo con el principio de la aplicación directa en el sistema polaco de los instrumentos jurídicos internacionales debidamente ratificados. En concordancia con esto, y de conformidad con las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cada vez que Polonia “haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión”.<sup>47</sup>

El estado de desastre ha sido formulado por el legislador polaco de una manera ligeramente distinta, ya que este supuesto no da posibilidad de suspender los derechos humanos fundamentales garantizados en el ámbito internacional.<sup>48</sup> De ahí que la obligación de notificación no está invocada en la Ley Orgánica concerniente.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> La Constitución de la República de Polonia, 2007, capítulo XI, artículo 233, §§ 1 y 3.

<sup>46</sup> La Ley Orgánica del estado de sitio y de las competencias del Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y términos de su subordinación a los órganos constitucionales de la República de Polonia del 29.08.2002; y la Ley Orgánica del estado de emergencia del 21.06.2002.

<sup>47</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 4, párrafo 3.

<sup>48</sup> “El párrafo 2 del artículo 4 del Pacto establece expresamente que no pueden ser suspendidos en ningún caso los artículos siguientes: artículo 6 (derecho a la vida), artículo 7 (prohibición de las torturas y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, o de los experimentos médicos o científicos de no mediar libre consentimiento), párrafos 1 y 2 del artículo 8 (prohibición de la esclavitud, la trata de esclavos y la servidumbre), artículo 11 (prohibición de ser encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual), artículo 15 (principio de legalidad en materia penal, esto es, el requisito de que la responsabilidad penal y la pena vengan determinadas exclusivamente por disposiciones claras y concretas de la ley en vigor y aplicables en el momento de cometerse el acto o la omisión, salvo que por ley posterior se imponga una pena más leve), artículo 16 (reconocimiento de la personalidad jurídica de todo ser humano) y artículo 18 (libertad de pensamiento, de conciencia y de religión).”, *Observación General No. 29, op.cit.*, punto 7.

<sup>49</sup> K. Machowicz, *Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP”, Nr 38, Warszawa 2009, pp. 65–80.

\* \* \*

Una vez mencionadas en el párrafo anterior las Leyes Orgánicas que regulan por separado cada uno de los estados excepcionales, a continuación las estudiaremos con mayor detalle para observar cómo el gobierno polaco aborda la materia de regímenes de excepción en sus regulaciones normativas y mecanismos institucionales internos.

Ahora bien, como se ha señalado, en Polonia existen actualmente tres Leyes que reglamentan y sistematizan las situaciones de excepción. Todas provienen del año 2002 – la Ley Orgánica del estado de sitio y de las competencias del Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y términos de su subordinación a los órganos constitucionales de la República de Polonia (*Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*) del 29.08.2002<sup>50</sup>; la Ley Orgánica del estado de emergencia (*Ustawa o stanie wyjątkowym*) del 21.06.2002<sup>51</sup>; y la Ley Orgánica del estado de desastre (*Ustawa o stanie klęski żywiołowej*) del 18.04.2002<sup>52</sup>. Este marco jurídico está complementado por la Ley de la restitución de los daños a la propiedad resultantes de la reducción durante el estado de excepción de la libertad y de los derechos humanos y civiles (*Ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*) del 22.11.2002.<sup>53</sup>

1. La Constitución polaca en vigor fundamenta que se puede introducir el estado de sitio solamente en tres casos definidos en el artículo 229: amenazas externas a la seguridad nacional; ataque armado en el territorio de la República de Polonia; y si un acuerdo internacional supone el compromiso de la defensa común contra la agresión. La redacción del art. 2 de la Ley Orgánica referida a este supuesto es análoga, con la única diferencia que esta última añade que la amenaza externa puede provenir de un ataque terrorista.<sup>54</sup>

<sup>50</sup> Dz. U. Nr 156, poz. 1301

<sup>51</sup> Dz. U. Nr 113, poz. 985

<sup>52</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 558

<sup>53</sup> Dz. U. Nr 233, poz. 1955. Adicionalmente, el art. 228 párrafo 4 de la vigente Constitución polaca especifica que la damnificación será efectiva únicamente en caso de daños reales a la propiedad – a los *damnum emergens* – y no a los eventuales beneficios perdidos – *lucrum cessans*.

<sup>54</sup> Como se mencionó antes en este texto, el concepto expresado en el derecho anglosajón conocido como la „ley marcial” (*martial law*) no es textualmente equivalente a su contrapartida en el derecho francés – el „estado de sitio” (*état de siège*). En cuanto al **estado de sitio**, podemos llamarlo de este modo por su traducción literal, aunque el mismo no se limita al asedio. Este estado no conlleva la supresión temporal de la ley ni permite el otorgamiento de poderes arbitrarios a un mando del ejército. Contrario a eso, es un mecanismo jurídico, expresamente autorizado por diversas leyes y declaraciones de derechos, que tiene el propósito de agilizar y simplificar los procedimientos, asumiendo simultáneamente la obligación de mantener la ley y las garantías constitucionales sustancialmente intactas. La reorganización del sistema legal es una solución provisional y el

Resalta aquí la similitud a los estados de sitio y de guerra, por ende, es necesario tener presente las diferencias entre los dos regímenes. El último es una institución legal asociada con el ámbito de las relaciones exteriores. Dado su carácter, está regulada por el derecho internacional – entre otros por la Convención de La Haya de 1907, principalmente el anexo II, y los Convenios de Ginebra de 1949 – y su introducción se dirige a otro país (agresor), así como a la comunidad internacional. De conformidad con lo dispuesto en el art. 116, inciso 1 de la Constitución de Polonia, y así como se mencionó arriba, es el Parlamento quien decide sobre declarar la guerra, igual que sobre establecer la paz. La esencia del estado de guerra no es introducir cambios específicos en el orden doméstico, sino provocar repercusiones externas en el plano internacional. Sin embargo, como consecuencia de la introducción de este estado se suele proclamar simultáneamente la ley marcial dentro del país.

Mientras tanto, el estado de sitio se refiere a la situación interna del país. Esta figura política tiene por objetivo restablecer el orden público en el nivel nacional. Su introducción ocasiona ciertas restricciones de las libertades civiles e impone determinadas obligaciones específicas a los ciudadanos. Asimismo, durante su transcurso, las autoridades estatales asumen responsabilidades y poderes diferentes de las ordinarias.

Según los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica del estado de sitio, la entrada del mismo se produce a propuesta del Consejo de Ministros. Tal propuesta está seguida por la decisión del Presidente el cual podrá emitir un reglamento que introduzca el estado referido, o por el contrario, denegarlo<sup>55</sup>. En caso de haber aceptado la proposición del Consejo de Ministros, el reglamento presidencial debe estar sometido a la aprobación de la Cámara Baja del Parlamento en un plazo de 48 horas desde su firma. Dicho reglamento debe definir los criterios de introducción del estado de sitio, el

---

desplazamiento de procesos civiles que provoca es limitado. Durante su curso la autoridad pública no puede condenar por sí misma ni aplicar penas – las medidas que se tomen contra las personas, no pueden exceder de un arresto o traslado. Mientras tanto, durante el imperio de la **ley marcial**, los actos de los particulares están sometidos a los tribunales militares, que absorben todos los mecanismos judiciales (al contrario, el estado de sitio no anula los tribunales ordinarios, ni afecta más garantías que las que expresamente suspende).

La diferencia entre el estado de sitio y la ley marcial resulta ambigua y provoca discusión entre académicos. Por lo general, se considera al primero como una herramienta para hacer frente a situaciones de emergencia enunciadas en la Constitución y con el objetivo de restablecer la plena vigencia de la Ley Fundamental. Entretanto, la segunda noción hace referencia a la aplicación del Código de Justicia Militar. Hay quienes advierten que una vez declarado el estado de sitio, en un punto podría convertirse en la ley marcial. Véase: Max Radin, „Martial Law and the State of Siege”, en: *California Law Review* 634 (1942), Volume 30, Issue 6; Carlos Baeza, *La ley marcial en la Argentina*, en: [www.alfonsozambrano.com](http://www.alfonsozambrano.com); Roger E. Michener ed., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Fund, Indianapolis, 1982.

<sup>55</sup> El Presidente de la República juega un papel importante en los países de Europa del Este, como Rumania, Eslovaquia o Letonia. También en Polonia, donde ostenta un margen decisorio superior respecto a los demás países del Este. Véase: V. Faggiani, op. cit.

área donde se introdujo el mismo – en todo el país o en una parte de él – y las restricciones a las libertades y los derechos civiles que genera. En cambio, no especifica la duración del estado excepcional, que puede permanecer indefinida<sup>56</sup>.

Por lo general, durante el supuesto analizado, las autoridades públicas operan en la forma usual, pero sí pueden adquirir poderes adicionales. Normalmente, no se debe crear nuevas estructuras organizativas, aunque hay un órgano suplementario que podrá ser designado – el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Además, los dirigentes suelen obtener competencias complementarias – el Presidente, en colaboración con el Consejo de Ministros, dirigirá la defensa del Estado, tomará decisiones relacionadas con el uso de las Fuerzas Armadas, dictará, a petición del Consejo de Ministros, reglamentos con rango de ley; el Consejo de Ministros recibirá facultades en el ámbito de funcionamiento del aparato administrativo; el Primer Ministro podrá ejercer las facultades del Consejo de Ministros cuando éste no pueda reunirse en sesión; el Ministro de Defensa Nacional ganará capacidad de coordinación, control y supervisión; y los gobernadores de provincias del Estado – en la gestión y ejecución de las tareas de defensa y protección civil.<sup>57</sup>

Para proteger las libertades y derechos de los ciudadanos durante el estado de sitio, el sistema polaco contiene cuatro niveles de regulación:

- 1) la Constitución define cuáles derechos y libertades podrán restringirse;
- 2) la Ley Orgánica, que está en conformidad con la Constitución, precisa la medida en que los derechos y libertades podrán ser limitados;
- 3) el reglamento presidencial, conforme a la Ley Orgánica, define las limitaciones a los derechos y libertades que puedan ocurrir;
- 4) regulaciones, órdenes o decisiones complementarias emitidas en virtud del reglamento presidencial.

Las restricciones a las libertades y a los derechos humanos son principalmente las siguientes: restricción del derecho a la huelga y otra acción de protesta; restricción del derecho a la integridad física; restricción del derecho a la información (la censura preventiva); restricción de la correspondencia; restricción a la libertad de reunión; restricción a la libertad de asociación; la limitación de movimiento (toque de queda); restricción al acceso a bienes de consumo (racionamiento); restricción de la libertad en la esfera de la actividad económica; imposición de obligaciones adicionales a las empresas; introducción de arrendamiento o alojamiento de las personas obligatorio sobre la base de una decisión administrativa; incautación de bienes; restricciones en transporte; confiscación de los medios de transporte; limitaciones en materia de transporte transfronterizo; obligación general de realizar trabajo.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Por ejemplo, el último estado de sitio introducido en Polonia empezó el 13 de diciembre de 1981 y se prolongó por 382 días, hasta el 22 de julio de 1983.

<sup>57</sup> La Ley Orgánica del estado de sitio..., op. cit., artículos 9–13.

<sup>58</sup> La Ley Orgánica del estado de sitio..., op. cit., artículos 18–29.

2. Una vez identificados los elementos constituyentes del estado de sitio, pasaremos a la explicación del segundo régimen excepcional – el estado de emergencia. En este caso, también encontramos un mecanismo de cuatro niveles de garantías. Por analogía con el estado de sitio, podemos indicar que los derechos y libertades pueden ser limitados solamente dentro de los confines delineados por los siguientes instrumentos: la Constitución, la Ley Orgánica aplicable, el reglamento que introduzca el estado de emergencia, y las regulaciones, órdenes o decisiones complementarias si se consideran necesarias. Las restricciones se refieren principalmente a la libertad de reunión y asociación; organización de huelgas y otras formas de acción colectiva; transporte y movimiento; y acceso a información. Asimismo, abarcan la posibilidad de racionamiento de bienes y las restricciones a la libertad de la actividad económica. La peculiaridad derivada de la Ley Orgánica del estado de emergencia consta en la posibilidad de recurrir al *aislamiento* de las personas que suponen una amenaza para el orden público y para la seguridad interna del Estado, o cuando existe la sospecha de un delito; o a la *advertencia* a las personas que puedan representar un peligro para la seguridad nacional – es una medida disciplinaria que implica un recordatorio de las eventuales consecuencias penales en caso de cometer acciones amenazadoras.

Según el artículo 230, inciso 1 de la Constitución y el artículo 2 de la Ley Orgánica correspondiente, al producirse amenazas graves a la orden constitucional del Estado, a la seguridad pública o al orden público, incluyendo aquellas relacionadas con el terrorismo, que no se pueden eliminar mediante el uso de los medios ordinarios, el Presidente de la República a petición del Consejo de Ministros podrá establecer el estado de emergencia en áreas determinadas o en todo el país. Dentro de las 48 horas siguientes a su firma, el Presidente presenta al *Sejm* el reglamento sobre la declaración de este régimen. Generalmente entonces, el procedimiento de anunciar el estado de emergencia se realiza de una manera semejante al caso de declarar el estado de sitio. La diferencia reside en que el período de duración de este último debe ser determinado desde el inicio y no puede superar los 90 días. Sólo en caso de que, a pesar de la expiración del plazo para el cuál se implantó el estado de emergencia, no se detuvieron las razones que lo provocaron y no se ha restablecido el funcionamiento normal del Estado, el Presidente podrá, por medio de un reglamento, prolongar la duración del mismo por un período no mayor de 60 días.

Durante el estado de emergencia, se utilizarán las estructuras organizativas existentes, no se designarán organismos especiales durante la vigencia de este estado, sin embargo, algunas autoridades recibirán poderes adicionales. Los más relevantes conciernen al Presidente de la República que, a petición del Consejo de Ministros, podrá decidir recurrir a las Fuerzas Armadas; al presidente del Consejo de Ministros que adquiere las facultades necesarias para restaurar el sistema constitucional, garantizar la seguridad pública o reestablecer el orden público – en caso que se introduzca el estado

de emergencia en la zona de más de una voivodia<sup>59</sup>; y al voivoda<sup>60</sup> que tiene los permisos oportunos, equivalentes a los del jefe del Gobierno – si el área de emergencia no excede un voivodato. Además, el Primer Ministro puede nombrar a un Comisario de Gobierno.

3. El último de los regímenes al cual nos referiremos en el presente texto es el de desastre. Éste se introduce con el fin de evitar o eliminar los efectos de las catástrofes naturales o averías tecnológicas equiparables a un desastre. Tanto el artículo 232 de la Constitución polaca, como el artículo 2 de la Ley Orgánica del estado de desastre establecen que el Consejo de Ministros puede declarar el estado de emergencia a tiempo determinado, que no exceda 30 días. Adicionalmente, la Ley define qué se entiende bajo la noción de desastre. Como acabamos de mencionar, dicho concepto engloba las catástrofes naturales o accidentes tecnológicos que presentan características de un desastre, cuyos efectos ponen en peligro la vida o la salud de un gran número de personas, los bienes en grandes dimensiones o el medio ambiente en grandes áreas. Afrontar estos contextos puede ser eficaz sólo con el uso de medidas extraordinarias, en colaboración de los distintos organismos, instituciones, servicios especializados y formaciones que operen bajo una gestión única.

Para precisar, la Ley Orgánica expone que una *catástrofe* es un suceso relacionado con la operación de las fuerzas de la naturaleza, en particular: terremotos, vientos fuertes, lluvias intensas, temperaturas extremas prolongadas, deslizamientos de tierra, incendios, sequías, inundaciones, plagas o enfermedades. Por otra parte, una *avería* es un evento repentino e inesperado que provoca daño o destrucción de un edificio, dispositivo técnico o sistema de equipamiento técnico causando una ruptura en su uso o pérdida de sus propiedades. Un desastre puede resultar tanto de razones de carácter puramente técnico, como de ataques terroristas.

Según los artículos 7 y 8 de la Ley aplicable, las autoridades públicas actúan en tiempo de desastre dentro de sus atribuciones y estructuras organizativas habituales. Las actividades desarrolladas con el fin de evitar o eliminar los efectos de la calamidad estarán dirigidas – dependiendo del alcance territorial del acontecimiento adverso – por los siguientes órganos:

- el alcalde (*wójt*, *burmistrz* o *prezydent*, dependiendo de la clasificación correspondiente en el sistema nacional) – si el estado de desastre se ha presentado sólo en un municipio,
- el jefe de distrito (*starosta*) – si la calamidad ha ocurrido en la zona de más de un municipio perteneciente al condado (*powiat*) en cuestión,
- el voivoda – si la catástrofe ha acontecido en el área de más de un condado que forma parte de la voivodia,

<sup>59</sup> Voivodia/ voivodato – en polaco *województwo* – es una provincia, la unidad de primer rango en el sistema administrativo de Polonia.

<sup>60</sup> Voivoda – en polaco *wojewoda* – es el gobernador del voivodato.

- el ministro responsable de los asuntos interiores u otro ministro en cuyo ámbito de actividades se encuentra la prevención o erradicación de los efectos de un desastre – si el cataclismo afectó más de un voivodato.

Las competencias de algunas instituciones aumentan – por ejemplo, al voivoda se le subordinan determinados organismos gubernamentales y regionales, así como unidades de las Fuerzas Armadas del país<sup>61</sup>. Simultáneamente, para tener apoyo ante los desafíos enfrentados, los gobernantes pueden designar los grupos de reacción y coordinación de la crisis. En particular, estos equipos son responsables de monitorear las calamidades ocurridas; de implementar los procedimientos de respuesta a desastres; de desenvolver los planes de resolución de emergencias; de preparar las condiciones para la coordinación de la ayuda humanitaria; y de divulgar la información.

Por otra parte, existe la obligación de cooperación entre las autoridades públicas; el deber de incluir en las actividades de prevención y reacción a un desastre a los bomberos, policía, servicios médicos de emergencia y otras inspecciones, guardias y servicios que puedan ser de utilidad a este respecto; y el compromiso de trabajar – sobre una base voluntaria – con varios actores sociales, organizaciones de rescate y de caridad, asociaciones, fundaciones y otras entidades correspondientes.

Finalmente, abordaremos la cuestión de las restricciones a las libertades y los derechos humanos y del ciudadano, como los denomina la Constitución polaca, bajo el régimen de desastre. De acuerdo con lo mencionado con anterioridad, durante este estado se pueden limitar: la libertad de la actividad económica, la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio; el derecho de circulación y residencia en el territorio de la República de Polonia, el derecho a la huelga, el derecho a la propiedad, el derecho al trabajo, el derecho al descanso.<sup>62</sup> Entre los ejemplos de limitaciones se hallan: la suspensión o prohibición de hacer negocios; racionamiento del suministro de determinados tipos de artículos; requerimiento de someterse a un examen médico, vacunación o cuarentena; prohibición de circular o de residir en determinados lugares; sumisión a los dictados de la evacuación; impedimento de organizar y celebrar eventos masivos; prohibición de la huelga; utilización de la bienes inmuebles o móviles sin el consentimiento del dueño. Las restricciones se aplican a las personas físicas que residen permanentemente o permanecen temporalmente en la zona en la que se implantó el estado de desastre, y conforme a las personas jurídicas y unidades organizativas sin personalidad jurídica que residen u operan en el área en cuestión.

---

<sup>61</sup> El artículo 18 de la Ley de estado de desastre expresa que, si el uso de otras fuerzas y recursos es imposible o insuficiente, el Ministro de Defensa Nacional podrá someter a disposición del voivoda respectivo, las unidades de las Fuerzas Armadas, con el deber de realizar tareas relacionadas con el objetivo de evitar o eliminar los efectos del desastre.

<sup>62</sup> La Constitución de la República de Polonia, 2007, capítulo XI, artículo 233, § 3.61

Para introducir tales reducciones, es necesario que la autoridad respectiva emita un reglamento, decreto o decisión – dependiendo si es alcalde, jefe de distrito, voivoda o ministro – en el que indique el fundamento jurídico del dictamen, detalle su duración y alcance territorial, y defina los límites exactos impuestos a los derechos. En seguida, se divulgará esa disposición mediante anuncios en lugares públicos y en la prensa. La meta de los esfuerzos enlistados es controlar la legalidad de estado de desastre y sus secuelas (artículo 23 de la Ley Orgánica correspondiente).

\* \* \*

El objetivo general de este texto ha sido determinar qué se entiende bajo el concepto de *regímenes de excepción* – cuáles son sus modalidades, qué consecuencias ocasiona su establecimiento, qué principios los rigen, qué modificaciones originan en el sistema interno del país que recurre a ellos, y cuáles obligaciones conllevan en el plano internacional. El objetivo específico, por otro lado, ha sido analizar brevemente los regímenes excepcionales presentes en el orden jurídico-institucional de Polonia. Con el fin de abarcar estas materias de una manera exhaustiva, se realizó un planteamiento global del problema, para después precisar los asuntos más particulares y, sobre todo, enfocarse en el argumento de los derechos humanos en contextos excepcionales. Se ha examinado la cuestión sobre si y cómo se restringen los derechos y las libertades fundamentales durante los regímenes extraordinarios; en cuáles instrumentos jurídicos se encuentran las reglas y normas referentes a tales limitaciones; así como cuáles son los derechos específicos que se pueden suprimir y cuáles en cambio no pueden sufrir ni una mínima reducción.

Resumiendo, podemos constatar que las situaciones de excepción son aquellos momentos críticos que debe afrontar un país por motivo de una guerra, una amenaza política o agitación interior, una catástrofe natural o antropogénica entre otros. Los remedios para enfrentar estas situaciones son creaciones del derecho que, a través de ciertas medidas y disposiciones, tienden a prevenir o subsanar las circunstancias ocurridas. Dichas creaciones son justamente los regímenes puntualizados anteriormente en el presente texto. Los efectos más destacables de los mecanismos de emergencia son acrecentamientos de las competencias del poder, ante todo ejecutivo, así como restricciones, a veces severas, de los derechos, libertades y garantías habituales de los ciudadanos. En el ámbito global y nacional, existen condiciones concisas para validar y limitar los institutos o medidas extraordinarias. Las más básicas se refieren a la obligación de comprobar la autenticidad de la situación de emergencia; a la declaración pública en el nivel nacional y notificación oficial en el plano internacional; al realismo del fin y del interés social; a la legalidad y transitoriedad de la medida; a la

razonabilidad del medio elegido. Sin embargo, aun cumplidos los requisitos aquí indicados, la figura de regímenes de excepción permanece discutible y problemática. A pesar del desarrollo de estas instituciones y el consenso internacional sobre la necesidad de su existencia, todavía permanecen ciertas dudas sobre las implicaciones de su posible puesta en marcha, ya que, como se ha descrito en el artículo, pueden afectar potencialmente a los derechos humanos y empoderamiento excesivamente a las autoridades estatales.

### GENERAL COMMENTS ON THE STATE OF EMERGENCY WITH IN-DEPTH ANALYSIS OF RELEVANT REGULATION IN THE POLISH LEGISLATIVE AND INSTITUTIONAL SYSTEM

**Keywords:** state of emergency, martial law, state of exception, state of natural disaster, human rights

#### Summary

The general objective of this paper was to identify what is meant under the concept of *states of exception* – what their modalities are, what consequences they cause, what principles govern them, what modifications they originate in the internal order of the country applying them, and what obligations they entail internationally. The specific objective, on the other hand, was to briefly analyse such exceptional arrangements in the Polish legal and institutional system. For the purpose of covering these matters in a comprehensive manner, the topic was firstly encompassed broadly, with an overall approach. Afterwards, more specific issues were defined and, above all, a special emphasis was put on the argument of human rights in the exceptional settings. It was endeavoured to examine whether and how the extraordinary regimes restrict the fundamental rights and freedoms; in which legal instruments the rules and regulations related to such limitations are set; which specific rights can be derogated from and which instead cannot be submitted to a slightest reduction.

Summarizing, we can state that the exceptional situations are those critical moments which must be faced by a country due to a war, a political threat or inner turmoil, a natural or an anthropogenic disaster among others. The remedies to confront these situations are the creations of law that, through certain measures and provisions tend to prevent or rectify the circumstances occurred. These creations are precisely the regimes punctuated earlier in this text. The most notable effects of the emergency mechanisms are the accretions of authorities' competencies, of the executive above all, and the constraints, sometimes severe, of the rights, freedoms and usual guarantees of citizens. At the global and national levels, there are concise conditions to validate and limit extraordinary instruments and measures. The most basic refer to the obligation of proving the authenticity of the emergency situation; a public statement at the national level and an official notification at the international one; realism of the scope and social interest; legality and transience of the measure; and reasonability of the chosen medium. However, even if the requirements listed above are fulfilled, the figure of exceptional regimes remains controversial and problematic. Despite the development of these institutions, and the international consensus on the necessity of its existence, certain doubts still remain about the implications of its possible implementation. It is due to the fact that, as described in the article, they can potentially affect the human rights and excessively empower the State authorities.

## UWAGI OGÓLNE DOTYCZĄCE STANÓW NADZWYCZAJNYCH, Z POGŁĘBIONĄ ANALIZĄ REGULACJI W TYM ZAKRESIE W POLSKIM SYSTEMIE LEGISLACYJNYM I INSTYTUCJONALNYM

**Słowa kluczowe:** stany nadzwyczajne, stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej, prawa człowieka

### Streszczenie

Za cel główny niniejszego artykułu postawiono określenie, co należy rozumieć pod pojęciem *stanów nadzwyczajnych* – jakie są ich kategorie, jakie zasady nimi rządzą, jakie konsekwencje i zmiany wywołują w wewnętrznym porządku w kraju, który je wprowadza oraz jakie obowiązki na arenie międzynarodowej z nich wynikają. Za cel szczegółowy natomiast, przyjęto zwięzłą analizę tego typu rozwiązań wyjątkowych w polskim systemie prawno-instytucjonalnym. W celu odniesienia się tych kwestii w sposób holistyczny, temat najpierw ujęto szeroko, przyjmując podejście uniwersalne. Następnie, poddano analizie kwestie bardziej szczegółowe i, przede wszystkim, położono nacisk na zagadnienie praw człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych. Podjęto próbę zbadania, czy i w jaki sposób reżimy wyjątkowe ograniczają podstawowe prawa i wolności; z jakich instrumentów prawnych wywodzi się zasady i przepisy dotyczące takich ograniczeń; oraz które konkretnie prawa mogą zostać uchylone, a które tymczasem nie mogą być przedmiotem najmniejszej redukcji.

Podsumowując, można stwierdzić, że sytuacje nadzwyczajne to momenty krytyczne, z którymi musi zmierzyć się kraj w obliczu, między innymi, wojny, zagrożenia politycznego lub zamieszek wewnętrznych, katastrofy naturalnej czy antropogenicznej. Środkami zaradczymi wobec tego typu okoliczności są instrumenty prawne, które ?dążą do zapobieżenia zdarzeniom kryzysowym lub usunięcia zaistniałych uwarunkowań. Mechanizmy te to właśnie stany nadzwyczajne omawiane w niniejszym tekście. Najistotniejsze skutki sytuacji wyjątkowych to amplifikacja kompetencji władz – przede wszystkim egzekutywy, a także ograniczenia, nierzadko kardynalne, praw, wolności i gwarancji obywatelskich.

Na poziomie globalnym i krajowym, istnieją określone warunki weryfikacji i limitowania środków stosowanych w reżimach nadzwyczajnych. Najbardziej podstawowe odnoszą się do konieczności udowodnienia autentyczności sytuacji wyjątkowej; podania jej wprowadzenia do publicznej wiadomości na poziomie krajowym i oficjalnej notyfikacji na arenie międzynarodowej; adekwatności zakresu i zgodności z interesem społecznym; legalność i tymczasowości środków; jak również zasadności wyboru przyjętych rozwiązań i użytych mediów. Niemniej, nawet jeśli wymienione powyżej wymagania zostają spełnione, konstrukcja systemów nadzwyczajnych pozostaje kontrowersyjna i problematyczna. Pomimo rozwoju tego typu instytucji i bez względu na międzynarodowy konsensus w sprawie konieczności ich istnienia, wciąż występują pewne wątpliwości co do skutków ewentualnego ich wdrażania. Wynika to z opisanego w tym artykule faktu, że potencjalnie mogą one wywrzeć znaczące skutki na fundamentalnych prawach człowieka, a zarazem nadmiernie wzmocnić władze państwowe.