

ARTÍCULO 29

BIBLIOGRAFÍA: Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2^a ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, tomo V, pp. 7-42; Loza Macías, Manuel, *El pensamiento económico y la Constitución de 1857*, México, Jus, 1959, pp. 213-281; Madrid, Miguel de la, "Economía y derecho", *Estudios de derecho constitucional*, 2^a ed., México, Porrúa, 1980, pp. 1-14; Mújica Montoya, Emilio, "El artículo 28 y sus repercusiones en la vida económica", *La Constitución de 1917 y la economía mexicana*, México, UNAM, 1958, pp. 177-198.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

ARTÍCULO 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugares determinados las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

COMENTARIO: El artículo 29 constitucional establece el régimen de suspensión de garantías, conocido en otras latitudes como régimen de excepción o estado de sitio. Asociado al régimen de la suspensión de garantías el artículo 29 encarna una de las pocas excepciones al principio de la división de poderes, toda vez que en los términos del artículo 49, el Congreso puede delegar en el Ejecutivo facultades legislativas para hacer frente a la emergencia.

El régimen de suspensión de garantías tiene añejos antecedentes en el constitucionalismo mexicano. El artículo 308 de la Constitución de Cádiz lo estableció con timidez respecto del arresto de delincuentes, pero no permitió la delegación de funciones. El Constituyente de 1824, a pesar de la propuesta de Ramos Arizpe, no aceptó las medidas de excepción. En 1836 quedó expresamente prohibida la delegación de funciones. La primera vez que se consagran constitucionalmente las facultades de excepción es en las Bases Orgánicas de 1843. La Constitución Federal de 1857, en el artículo 29, aceptó definitivamente tanto la suspensión de garantías como el principio de las facultades extraordinarias. El Constituyente de 1916-1917 se inspiró directamente en el artículo 29 de la Constitución de 1857 para establecer este régimen.

Entre el artículo 29 de la Constitución anterior y el 29 de la vigente hay una diferencia básica, pues mientras en 1857 no se podían suspender las garantías que aseguran la vida del hombre, en la Constitución vigente pueden suspenderse todas. El Constituyente de Querétaro consideró que había casos en que "si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida (la suspensión) otro resultado que poner en descubierto la impotencia del poder público para garantizar la seguridad social".

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, el artículo 29 ha tenido una sola reforma, que se publicó en el *Diario Oficial* el 21 de abril de 1981. El objeto de la enmienda fue eliminar la expresión "consejo de ministros" que se consideraba por algunos como un supuesto matiz parlamentario. En su lugar, se detalló los funcionarios que participan en el acuerdo del presidente de la República para solicitar al Congreso la suspensión de garantías.

La aplicación del artículo 29 de la Constitución de 1857 produjo serios problemas, no tanto por el procedimiento de suspensión en sí mismo, sino en cuanto a la interpretación de las facultades extraordinarias del Ejecutivo para hacer frente a la emergencia.

Una recta interpretación del precepto, tanto entonces como ahora, no supone necesariamente que para que el Ejecutivo pueda ser investido de facultades extraordinarias para hacer frente a la emergencia, es menester que previamente se hayan suspendido las garantías. Sin embargo, durante la vigencia de la Constitución de 1857 los extremos del mismo sistema se separaron. Se había interpretado que las referidas autorizaciones implicaban, mayormente, facultades legislativas, facultades que empezaron a ser utilizadas por el Ejecutivo fuera de su objetivo, es decir, hacer frente a la emergencia. De este modo, el Ejecutivo expedía legislación ordinaria que no podía considerarse de emergencia; legisló el presidente en épocas de paz y sin que previamente se hubieren suspendido las garantías.

El presidente Juárez legisló tanto en épocas de paz como de emergencia y esta viciosa práctica continuó con los sucesivos titulares del Poder Ejecutivo federal.

El Poder Judicial federal se hizo cómplice de esta violación constitucional perpetrada por el Legislativo y el Ejecutivo y convalidó la situación de que el Ejecutivo legislara fuera de los supuestos del artículo 29, es decir, en épocas de paz.

El Constituyente de 1917 quiso regresar al espíritu original del precepto y decidió adicionar el artículo 49 con un párrafo en el que se señalaba como única excepción al principio de división de poderes, es decir, facultades legislativas delegadas, el caso de la suspensión de garantías en los términos del artículo 29.

Sin embargo, la situación irregular continuó, y el propio Carranza, quien había criticado severamente esa viciosa práctica constitucional, apenas 7 días después de iniciada la vigencia de la ley fundamental, solicitó y obtuvo del Congreso facultades extraordinarias para legislar en el ramo de hacienda, fuera de los supuestos del artículo 29.

La situación se prolongó hasta el 12 de agosto de 1938, fecha en la que el artículo 49 se reformó, mediante iniciativa del general Cárdenas, para señalar que

en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 29, se otorgarían al presidente facultades extraordinarias para legislar.

La reforma, gramaticalmente innecesaria, puso de manifiesto la voluntad política de poner fin a esa violación constitucional, que colocaba al Legislativo como un órgano simplemente encargado de delegar su función legisladora.

Es necesario precisar los alcances e interpretación del artículo 29.

En primer término, debe tenerse presente que la finalidad de la suspensión de garantías es superar un estado de necesidad provocado por una invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro hecho, físico o no físico, que pudiera poner a la sociedad en grave peligro.

Los órganos que intervienen en la suspensión son:

a) El presidente de la República, a quien, de modo indelegable, le corresponde solicitar la suspensión; b) los más cercanos colaboradores del presidente que deben dar su acuerdo para la solicitud de suspensión, y c) el Congreso, quien debe aprobar la suspensión. En caso de que el Congreso se encontrara en receso, la Comisión Permanente podrá aprobar la suspensión. No sucede lo mismo para el otorgamiento de las facultades extraordinarias, que sólo pueden ser concedidas por el Congreso.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 29, se pueden suspender todas las garantías o sólo algunas. El Ejecutivo en su iniciativa debe señalar qué garantías tienen que suspenderse, en la inteligencia que deben ser aquellas que constituyan un obstáculo para superar la emergencia.

Asimismo, las garantías pueden suspenderse en todo el país o sólo en lugar determinado. No tendría ningún caso suspender las garantías en Yucatán por una inundación en el estado de Sonora. Igualmente, esta situación deberá ser señalada por el Ejecutivo en su iniciativa.

Un principio básico de la suspensión de garantías es que ésta de ninguna manera puede contraerse a un solo individuo.

En todo caso la suspensión se hará por tiempo limitado, bien estableciendo que la suspensión durará por el tiempo que tarde la emergencia o bien por un periodo de sesiones del Congreso con la posibilidad de establecer prórrogas.

Como se ha mencionado, las autorizaciones de las que habla el artículo 29, entrañan tanto facultades legislativas, como una mayor amplitud en la esfera propiamente administrativa.

El primer efecto que se produce luego de cesar la emergencia es regresar a la vigencia de las garantías en los términos anteriores a la suspensión. La legislación de emergencia debe desaparecer, toda vez que igualmente han desaparecido las causas que la motivaron.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 5^a ed., México, UNAM, 1982, pp. 201-217; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18^a ed., México, Porrúa, 1981, pp. 213-245; Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 6^a ed., México, Porrúa, 1970, pp. 193-240.

Jorge MADRAZO