

## **ARTÍCULO 29**

### **Suspensión de garantías**

## MARCO HISTÓRICO

### Época Prehispánica

Los habitantes de las sociedades mesoamericanas estaban sujetos a una serie de obligaciones y derechos, determinados por la posición que guardaban en la estratificación social.

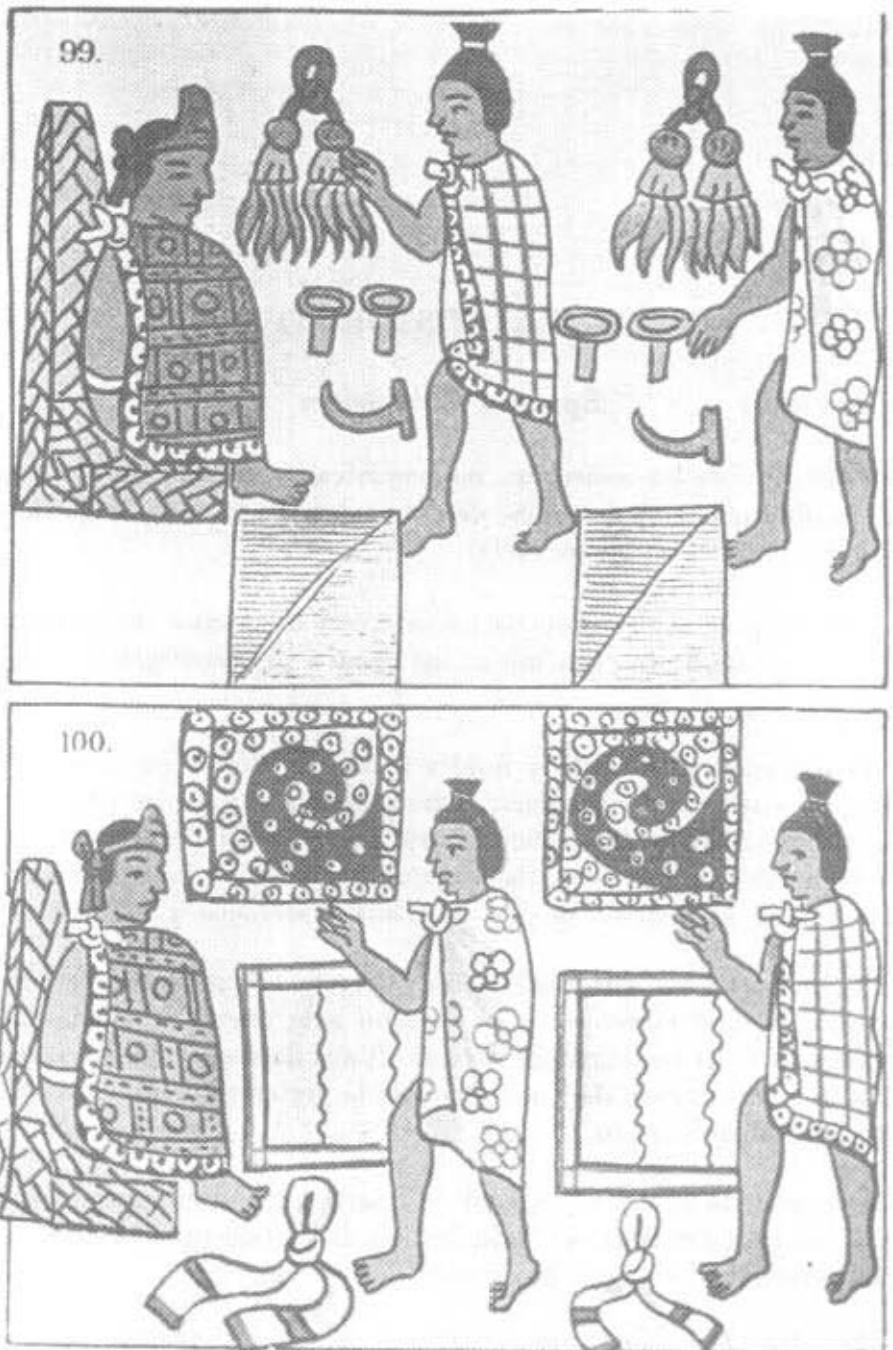
La legislación azteca protegía los intereses de la clase dominante en lo relativo a sus bases económicas, así como a sus privilegios sociales y políticos.

De esa manera, los *pilli* o nobles tenían privilegios en cuanto a su vestuario, a sus casas habitación, a las insignias que podían portar, etc. Una gran cantidad de disposiciones jurídicas de carácter consuetudinario protegían tales privilegios, a la vez que prohibían a los *macehuales* o gente común el disfrute de los derechos reservados a los nobles.

Por su parte, los *macehuales* tenían derechos reconocidos, creados a través de la costumbre, como el derecho a la tierra, a la educación, al trabajo, etc. La existencia de diversos funcionarios y tribunales encargados de la impartición de justicia denota la presencia de un régimen de protección al gobernado.

A pesar de lo anterior, no puede afirmarse que durante aquella época hayan existido garantías individuales, en el sentido estricto de lo que actualmente significa una garantía.

Por otra parte, las fuentes históricas relativas al periodo prehispánico, especialmente las referentes al sistema jurídico mexica, no ofrecen



*Entrega de tributos a los señores aztecas*

testimonios de casos en donde, por conflicto bélico o rebelión interna, las autoridades reales hayan tenido que suspender los derechos otorgados a la población en general.

Por lo anteriormente descrito, puede concluirse que la letra del artículo 29 de nuestra Constitución —suspensión de garantías individuales por rebelión, invasión o guerra— no tiene antecedente, por analogía, en la realidad jurídica prehispánica.

## **Época Colonial**

La dinámica social indígena sufrió grandes cambios cuando el conquistador español implantó en las tierras mesoamericanas su propio código de usos y costumbres.

La desigualdad social entre los distintos grupos de individuos que poblaban la Nueva España motivó la creación de un sistema jurídico estamentario, el cual otorgaba derechos e imponía obligaciones según la posición que se ocupara dentro de la escala social.

Así, sólo los españoles o peninsulares tenían el derecho a ocupar los altos puestos militares, políticos o eclesiásticos, mientras que los criollos y mestizos desempeñaban cargos menores. Por lo que toca a los indígenas, no obstante la serie de medidas jurídicas que la Corona dictó a su favor, estuvieron colocados en una situación de marginación con respecto a otros grupos sociales.

La naturaleza estamentaria de la legislación colonial originaba que la administración de justicia fuera desigual. De este modo, las penas y sanciones que debían corresponder a un mismo delito variaban según la condición social del delincuente.

Sólo los individuos de la clase dominante podían gozar de privilegios tales como el derecho al trabajo y a la educación; sin embargo, también estuvieron sujetos a una serie de restricciones relativas a la libertad de pensamiento, de impresa y de religión.

Durante este período de la historia de México, las libertades humanas esenciales estuvieron sumamente limitadas, incluso para el estrato social

más elevado, por lo que resulta imposible la existencia de un régimen de suspensión de garantías, como el consagrado en el artículo 29 de la Carta Magna vigente.

## Siglo XIX

Durante el siglo XIX, ya en las postrimerías del período colonial, y en un marco de transformaciones políticas y sociales gestadas en Europa, se dio en México el primer antecedente sobre suspensión de garantías, el cual fue promulgado por la Constitución española de Cádiz de 1812. Sin embargo, dicha suspensión estaba orientada sólo a la administración de justicia en lo criminal.

La citada Constitución, inspirada en el espíritu liberal de la Revolución Francesa, además de consagrar un catálogo de libertades ciudadanas, señaló una serie de derechos en materia criminal aunque, con respecto a este último rubro, manifestó en su artículo 308:

Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la Monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas formalidades prescritas en este capítulo (referente a la administración de justicia en lo criminal) para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado.

La Constitución de Cádiz de 1812 no es un código jurídico-político propiamente mexicano, pero puede verse como un antecedente de la historia constitucional de nuestro país, pues funcionó en México de 1812 a 1814 y en 1820.

Después de la guerra de Independencia y en la formación del Estado Mexicano, la Constitución de 1824 no otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo en caso de emergencia, pero sí se expedieron algunos decretos en este sentido. Una de estas leyes fue promulgada en 1829, siendo presidente Vicente Guerrero; en ésta se autorizó al Ejecutivo de la Federación a adoptar las medidas necesarias para la conservación de la independencia, el sistema federal y la tranquilidad pública, con la aclaración de que no podría disponer de la vida de los mexicanos. Por otra parte,



Constitución de Cádiz de 1812

fijaba la duración de esta autorización y obligaba a dar cuenta al Congreso del uso de estas facultades extraordinarias. Esta ley dio pie a una infinidad de abusos que se cometieron en nombre de “las facultades extraordinarias” del Ejecutivo, como arbitrariedades en la ocupación de propiedades; establecimiento de derecho de patente sobre casas públicas de juegos prohibidos; rifas de fincas nacionales y juicios militares a civiles, entre otros.

El gobierno de Guerrero pronto se vio amenazado por desacuerdos internos, que provocaron levantamientos en varios lugares de la República, y por la rebeldía del vicepresidente Anastasio Bustamante, que se declaró protector del “Pacto Federal” e invitó a los inconformes a restablecer las leyes. El movimiento de Bustamante triunfó y el 15 de febrero de 1831, ya con éste como presidente, se dictó otro decreto que dejó sin efecto algunas de “las facultades extraordinarias”. Este régimen duró hasta agosto de 1832.

Cabe señalar que los decretos antes mencionados fueron inconstitucionales debido a que la Carta de 1824 no contempló dichos conceptos.

Para el 8 de octubre de 1832, el Congreso expidió una ley otorgando facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, mismas que fueron anuladas en 1833 y 1834.

La Constitución de 1824 rigió hasta 1835, cuando las Siete Leyes —primera Constitución de carácter centralista— fueron promulgadas. En su artículo 45 señaló, como una prohibición al Congreso General, privar o suspender a los mexicanos de sus derechos. Sin embargo, no especificó la utilización de facultades extraordinarias al Ejecutivo en ningún caso. Por esta razón, cuando México enfrentó la guerra contra Francia en 1838, conocida como la “Guerra de los Pasteles”, no se suspendieron garantías, ni variaron los derechos administrativos y ejecutivos del presidente.

En 1840, ante las inconformidades existentes entre las facciones que aspiraban al poder, se decidió reformar las Siete Leyes. Dentro del precepto 65 del Proyecto de Reformas se afirmó:

Solamente en el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exijan, podrá el Congreso facultar extraordinariamente y por tiempo limitado al Presidente de ella, en cuanto baste para salvar estos objetos.

Dentro de esta serie de reformas se discutió el voto particular del diputado José Fernando Ramírez, quien expresaba la imposibilidad del Congreso de otorgar al Ejecutivo facultades extraconstitucionales, a excepción de que peligrara la independencia de la Nación o porque hubiera guerra o invasión, y en consecuencia, fuera preciso actuar con prontitud y energía. Estas reformas finalmente no procedieron.

En 1842 se presentaron dos Proyectos de Constitución. El primero de éstos estableció los requisitos y los casos en que se concederían al Ejecutivo poderes no especificados dentro de la Constitución. El segundo Proyecto, a excepción de algunos cambios en la redacción, contempló las mismas restricciones y los mismos casos en que se otorgarían facultades extraordinarias al presidente.

Como resultado de ambos proyectos se promulgaron en 1843 las Bases Orgánicas. Dicha Carta, también de carácter centralista como la de 1836, otorgó la facultad al Congreso de ampliar los derechos del Ejecutivo en los únicos casos de invasión extranjera, o de sedición. Tres años más tarde, México enfrenaría uno de los más serios conflictos en su historia y el cual le costaría la pérdida de más de la mitad de su territorio: la guerra contra los Estados Unidos (1846-1848). La Constitución vigente en ese momento, es decir, las Bases Orgánicas, no hicieron énfasis en la suspensión de garantías; tan sólo ampliaron las facultades del Ejecutivo en este conflicto.

Durante este período se discutió (en 1847), un Acta de Reformas con características liberales, que junto con la Constitución de 1824 sustituyó a las Bases Orgánicas de 1843. El artículo 4o. de esa ley estableció:

Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de *libertad, seguridad, propiedad e igualdad* de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlos efectivos.

Estas garantías son inviolables, y sólo en el caso de una invasión extranjera ó de rebelión interior, podrá el Poder Legislativo suspender las formas establecidas para la aprehensión y detención de los particulares, y cateo de las habitaciones y esto por determinado tiempo.

Todo atentado contra dichas garantías es caso de responsabilidad, y no podrá recaer á favor de los culpables, ni indulto, ni amnistía, ni cualquiera otra disposición, aunque sea emanada del Poder Legislativo, que los sustraiga de los tribunales o impida que se haga efectiva.

Aun cuando legislaciones anteriores contemplaron dentro de las facultades del presidente la toma de decisiones extraordinarias en caso de acciones que pusieran en peligro a la Nación, no se estipulaba la suspensión de garantías. Fue hasta la Constitución de 1857 en que se aprobó un artículo expreso sobre la suspensión de garantías. Los debates en el Congreso Constituyente contaron con la participación de Francisco Zarco y José María Mata, entre otros. Así, el 24 de enero de 1857 quedó aprobado el artículo 29 como sigue:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, a excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de las prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a un determinado individuo.

Sin embargo, la aplicación de la Constitución de 1857 se vio entorpecida por la guerra civil que México enfrentó durante los años de 1858 a 1861.

Es en el año de 1860 que se tiene noticia de la primera ley extraordinaria sobre la suspensión de garantías —relativa al estado de guerra y de sitio. En ella se especificó, entre otras cosas, que el estado de guerra o de

sitio no podían ser declarados salvo en el caso de peligro inminente; que sólo el Congreso General podía hacer tales declaraciones, y que no obstante el estado de sitio, los ciudadanos continuarían disfrutando de las demás garantías.

Durante esta época el Congreso legisló otras leyes suspensivas de las garantías individuales. Como ejemplo está la del 7 de julio de 1861, que suspendió la libertad de trabajo, la de imprenta y la de asociación; se declaró la vigencia de la Ley de Conspiradores expedida por Ignacio Comonfort el 6 de diciembre de 1856, que entre otras penas establecía la de muerte.

Estas leyes suspensivas tuvieron una duración de seis meses y, al terminar su vigencia, el Congreso prorrogó indefinidamente la interrupción de garantías y la autorización al Ejecutivo para legislar, debido a los problemas que México enfrentó, en esos años, con Francia, España e Inglaterra.

Debido también a las facultades extraordinarias concedidas al presidente Benito Juárez, se promulgó la ley del 25 de enero de 1862 que privó y sancionó los delitos contra la Nación, el orden y la paz pública.

La Guerra de Tres Años terminó con el triunfo de los liberales, por lo que el gobierno juarista pudo mantenerse en el poder. Sin embargo, años más tarde (1864), paralelamente al gobierno de Juárez se implantaría en México el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, respaldado por el Emperador francés Napoleón Bonaparte y por algunos conservadores mexicanos.

El príncipe austriaco, que representó al Segundo Imperio Mexicano, decretó sus propias leyes: El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dado en 1865; éste dentro de su precepto 77 señaló que solamente por decreto del Emperador o de los Comisionados Imperiales y cuando lo exigiera la conservación de la paz pública, las garantías otorgadas por el Estatuto podrían verse suspendidas.

El Partido Liberal mexicano triunfó una vez más al derrotar al enemigo extranjero y Juárez volvió a instalarse como único presidente de la República en 1867.

Durante el régimen de Porfirio Díaz —que abarcó de 1876 a 1880 y de 1884 a 1911, con un intervalo de Manuel González— se gobernó aparentemente bajo la Constitución de 1857. Sin embargo, el poder estuvo concentrado en Díaz y en un pequeño grupo conocido como “los científicos”, los cuales fueron apoyados por el ejército. Es por ello que México vivió sometido a un régimen dictatorial durante casi 30 años. A través de los cuales, en la práctica, no se respetaron las garantías contenidas en la Carta de 1857.

## Siglo xx

Para 1910 el porfiriato era ya insostenible y la inconformidad del pueblo era cada día más evidente. La permanencia de Díaz en el poder y el malestar generalizado condujeron a la ruptura de algunos sectores con el gobierno.

Fue así que Francisco I. Madero fundó el Partido Nacional Antirre-eleccionista y llamó a la población a levantarse en armas contra el gobierno de Díaz; esta lucha dio comienzo el 20 de noviembre de 1910.

Díaz, en un intento por anular este movimiento, decretó el 16 de marzo de 1911, una Ley de Suspensión de Garantías. Dicho precepto interrumpió los derechos a los que atentaran contra las vías de comunicación, a los salteadores de caminos y a los que cometieran el delito de plagio o robo con violencia. Todos estos delitos, a excepción del primero, serían castigados con la pena de muerte.

Esta medida tendiente a controlar la insurrección, muy pronto fue inútil, ya que el 8 de mayo del mismo año, cuando las fuerzas maderistas tomaron Ciudad Juárez, se incrementó el número de insurrectos, por lo que Díaz se vio obligado a pactar con Madero.

El resultado fue la firma de los Tratados de Ciudad Juárez y la renuncia de Díaz.

Francisco León de la Barra se hizo cargo provisionalmente de la presidencia y meses después se efectuaron elecciones, mismas que favorecieron a Madero y a José Ma. Pino Suárez como presidente y vicepresidente, respectivamente.

Durante este régimen, Madero envió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión un decreto de Suspensión de Garantías Constitucionales, quedando dentro de esta disposición los salteadores de caminos, los que cometieran el delito de plagio y los que proveyeran de armamento, proyectiles o explosivos a bandoleros. Dichas faltas tendrían como castigo la muerte. El decreto fue aprobado y expedido el 7 de agosto de 1912.

El régimen maderista estuvo inmerso en un ambiente de levantamientos armados, los cuales culminaron en febrero de 1913, cuando renunciaron Madero y Pino Suárez coaccionados por el general federalista Victoriano Huerta, quien al poco tiempo los mandó asesinar para usurpar la presidencia.

La pugna entre federales —aliados de Huerta— y constitucionalistas, —presididos por Venustiano Carranza—, conllevó la firma del Plan de Guadalupe, mismo que desconocía al gobierno huertista y formaba el Ejército Constitucionalista comandado por Carranza.

A partir de entonces, Emiliano Zapata, por su cuenta, y Francisco Villa y Álvaro Obregón, apoyando a Carranza, destituyeron a Huerta. Sin embargo, surgieron divergencias entre los constitucionalistas, mismas que intentaron dirimirse en la Soberana Convención de Aguascalientes. Durante estas sesiones Carranza desconoció la designación de Eulalio Gutiérrez como presidente provisional y no aceptó las condiciones que se le imponían, por lo que decidió trasladar su gobierno como Primer Jefe a Veracruz. Desde ahí inició nuevamente una lucha por alcanzar el poder.

Finalmente y después de varios enfrentamientos, los carrancistas tomaron la ciudad de México el 11 de marzo de 1916.

Para septiembre de ese año se convocó a la realización de un Congreso Constituyente que conformara una nueva legislación.

Carranza, como Jefe del Ejecutivo, presentó un Mensaje y Proyecto de Constitución. En él retomó el artículo 29 de la Constitución de 1857

referente a la suspensión de garantías, salvo dos diferencias: la suspensión podría hacerse a nivel regional o extenderse a todo el país y, serían suspendidas todas las garantías que fueran obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a una situación de peligro. En cambio, el precepto constitucional de 1857 no permitía la interrupción de estos derechos que aseguraban la vida del hombre; esta excepción nulificaba prácticamente el efecto de la suspensión.

El artículo fue aprobado sin discusión en la 40a. Sesión Ordinaria celebrada el 13 de enero de 1917.

Desde entonces, la única ocasión en que se ha aplicado dicho precepto tuvo lugar durante el mandato del presidente Manuel Ávila Camacho, cuando México participó, en 1942, en la Segunda Guerra Mundial.

El hundimiento de los barcos mexicanos Potrero del Llano y El Faja de Oro, torpedeados por un submarino alemán, obligó al presidente a declarar la existencia de un estado de guerra a partir del 22 de mayo de ese año, entre México y las Potencias del Eje (Alemania, Italia y Japón).

Ávila Camacho convocó a los miembros de su gabinete para discutir y aprobar las medidas que habrían de tomarse frente a este suceso, ante lo cual se acordó:

- Declarar el estado de guerra entre la República Mexicana y las potencias del Eje.
- Suspender la vigencia de las garantías individuales que fueran obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.
- Solicitar, en favor del Ejecutivo Federal, facultades extraordinarias para legislar.

Estas medidas provocaron la reunión del Congreso en un periodo extraordinario de sesiones. El Congreso de la Unión validó la declaración y además aprobó un decreto en el que se suspendían las garantías

individuales y se autorizaba al presidente de la República a que tomara las medidas necesarias para la defensa del territorio nacional.

Ante ello, Ávila Camacho promulgó la Ley de Prevenciones Generales, con el fin de reglamentar y limitar la mencionada suspensión de garantías, porque estimaba:

como ineludible deber el velar por que dentro de las determinaciones que una situación de gravedad origina, no se haga a los individuos agravio alguno innecesario en sus prerrogativas ni se impongan otras restricciones que aquellas qué en forma imperativa aconseja una previsión elemental dentro de un conjunto de circunstancias fortuitas.

Entre las decisiones del gobierno de Ávila Camacho relacionadas con el estado de guerra, destacó también la intervención a los bienes y negocios de los extranjeros de los países enemigos, hecha con base en el decreto del 11 de junio de 1942. Para tal fin se crearon la Junta Intersecretarial Relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo y la Junta de Administración y Vigilancia sobre la Propiedad Extranjera.

México contribuyó a la guerra con sus productos y materias primas, minerales y hombres. Un total de 14,449 mexicanos lucharon en los frentes de batalla bajo la bandera norteamericana. Además el Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea Mexicana participó en la Guerra del Pacífico.

Finalmente, esta legislación se abrogó el 28 de diciembre de 1945, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial.



*La declaración de guerra del presidente Manuel Ávila Camacho contra las potencias del Eje (Alemania, Italia y Japón), fue ocasión para suspender las garantías individuales*

## MARCO JURÍDICO

### **Texto original de la Constitución de 1917**

**ARTÍCULO 29.**—En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros 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 lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo 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. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

### **Reformas o adiciones al artículo**

El artículo 29 fue reformado por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1981, para sustituir el término “Consejo de Ministros” (que sólo existe en regímenes parlamentarios, como en Gran Bretaña), por la enumeración de las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal (Secretarías de Estado, Departamentos y Procuraduría General), de acuerdo con nuestra organización político-administrativa.

### **Texto vigente**

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

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

Este precepto carece de leyes.

### **Comentario jurídico\***

Dr. Ignacio Burgoa\*\*

La suspensión de garantías individuales es un fenómeno jurídico-constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia pueda válidamente desarrollarse. Sin que previamente se decrete la suspensión mencionada por los medios y autoridades a que alude la Ley Fundamental, la labor del gobierno estatal, tendiente a prevenir o remediar los males públicos inherentes a la situación anormal, sería jurídicamente inválida, teniendo el gobernado el derecho de oponerse a ella a través de los conductos que, como el juicio de amparo, la Constitución le brinda. En consecuencia, *antes que las autoridades del Estado estén en condiciones de hacer frente a la situación de emergencia, deben suspender las garantías individuales que constituyan un obstáculo al desarrollo rápido y eficaz de la actividad estatal-autoritaria de prevención o remedio.*

---

\* Tomado de la obra de Ignacio Burgoa *Las Garantías Individuales*, 22a. ed., México, Porrúa, 1989.

\*\* Doctor en Derecho y Maestro Emérito de la UNAM.

Ahora bien, ¿en qué estriba la suspensión de garantías individuales? Ésta implica la *cesación de vigencia* de la relación jurídica que importa la garantía individual, o sea, la paralización de la normatividad de los preceptos constitucionales que la regulan. Consiguientemente, a virtud de la suspensión de garantías individuales, tanto los derechos públicos subjetivos como las obligaciones estatales que se derivan o emanan de la relación jurídica que aquéllas entrañan, dejan de tener eficacia, ejercitabilidad o exigibilidad jurídicas. Por ende, ni el gobernado o sujeto activo de dicho vínculo puede ejercitar los mencionados derechos de que es titular, ni el Estado y sus autoridades están obligados a observarlos o cumplirlos. La cesación de vigencia de las garantías individuales importa también la de sus limitaciones o reglamentaciones legales o constitucionales, puesto que siendo éstas accesorios normativos, por así decirlo, de las primeras, siguen la suerte del objeto limitado o reglamentado. En síntesis, pues, a consecuencia de la suspensión de garantías individuales, tanto los preceptos constitucionales que las consagran como las leyes reglamentarias u orgánicas respectivas, dejan de estar vigentes.

*¿Qué diferencia existe entre la suspensión de garantías individuales y su reglamentación?* La reglamentación, como su nombre lo indica, es un conjunto de reglas o disposiciones que norman en detalle, con cierta minuciosidad, una declaración legal general, estableciendo las bases y criterios para su aplicación, interpretación, alcance, etcétera.

Por ende, la reglamentación de las garantías individuales forma parte integrante de su estructura legislativa. Integra, junto con los preceptos constitucionales que consagran a dichas garantías, su normación jurídica completa. Por tal motivo, la reglamentación constitucional o legal de las garantías individuales tiene, como éstas, el carácter de *permanencia* en cuanto a su vigencia en el tiempo.

La suspensión de garantías individuales, por otra parte, importa la cesación de vigencia temporal y espacial de las mismas. Mientras que la reglamentación de una garantía individual no debe hacer nugatorios los derechos subjetivos públicos y las obligaciones estatales que en ésta se comprenden, ni alterarlos substancialmente, so pena de ostentar el vicio de inconstitucionalidad, la suspensión, por el contrario, la despoja de su imperio normativo. Además, obedeciendo la suspensión de garan-

tías individuales a una situación anómala, de emergencia, su duración tiene que estar en íntima correlación con la persistencia de ésta, por lo que dicha suspensión es de *carácter transitorio*.

¿Cuál es la manera como se realiza la suspensión de garantías individuales, prevista por el artículo 29 constitucional? Para sistematizar este punto, señalaremos las *causas* de la suspensión indicada, las *autoridades* que en su producción intervienen y las diversas *modalidades jurídicas* que en dicho fenómeno constitucional concurren.

a) *Causas*

El artículo 29 de la Constitución menciona como *causas específicas* que originan el estado o situación de emergencia que provoca, a su vez, la suspensión de garantías individuales, las siguientes: *Invasión* (o sea la penetración en territorio nacional de fuerzas armadas extranjeras), *perturbación grave de la paz pública* (es decir, alteración de la vida normal del Estado o de la sociedad mediante motines, revoluciones, asonadas, rebeliones, etc.), o *cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grande peligro de conflicto* (guerra, epidemias, etc.). Como se ve, el señalamiento de las causas especiales originadoras de la suspensión de garantías individuales no está expresado en forma limitativa o taxativa, sino *enunciativa*, puesto que deja al arbitrio y discreción de las autoridades a que vamos a aludir a continuación, la estimación de la *índole y gravedad* de una situación de hecho susceptible de provocar la cesación de vigencia de las garantías individuales.

b) *Autoridades*

En cuanto a las autoridades constitucionalmente competentes para decretar la suspensión de dichas garantías existe una *colaboración funcional* entre los diversos órganos estatales que tienen tal incumbencia. En efecto, de acuerdo con el artículo 29 de la Constitución, *solamente el Presidente de la República*, de conformidad con el Consejo de Ministros (o sea, con los secretarios de Estado, jefes de Departamentos autónomos y Procurador de la República) tiene la facultad de tomar la iniciativa para suspender las garantías individuales, la cual, para que produzca el acto jurídico suspensivo propiamente dicho y, por ende, para que surta

sus efectos legales, requiere la aprobación del Congreso de la Unión o, en los casos de receso de éste, de la Comisión Permanente. Como se ve, en un decreto de suspensión de garantías individuales tienen injerencia el Ejecutivo Federal como autoridad, a quien *exclusivamente* compete la iniciativa, y el Congreso de la Unión, injerencia que se traduce en la realización de dos actos diferentes imputables a cada uno de dichos poderes, a saber, al primero, la formulación de los términos jurídicos en que operará la suspensión, y al segundo, la aprobación de los mismos y de la iniciativa correspondiente propiamente dicha. En cada uno de esos dos actos en que se revela el proceso de la expedición del decreto de suspensión de garantías individuales, tanto el Ejecutivo Federal como el Congreso de la Unión gozan de amplias facultades discrecionales para calificar la existencia y gravedad del estado de emergencia que sea la causa de la situación suspensiva.

c) *Modalidades jurídicas de la suspensión*

En nuestro orden constitucional, la suspensión de garantías individuales se caracteriza por varias modalidades jurídicas importantes. En primer lugar, el acto que instituye la mencionada suspensión debe ser materialmente legislativo, conteniendo *prevenciones generales*, o sea, sin que el fenómeno suspensivo se contraiga a ningún individuo o individuos determinados. Consiguientemente, un decreto o "ley" que no contenga dicha característica de generalidad, sino que suspenda las garantías individuales en relación con una sola persona moral o física o con un grupo determinado de sujetos, sería inconstitucional a todas luces, en primer término, porque violaría los artículos primero y 29 constitucionales y, en segundo lugar, debido a que tendría la naturaleza de una ley privativa, cuya aplicación está prohibida por el artículo 13 de la Ley Suprema.

Por lo que concierne al *alcance espacial o territorial* de la suspensión de garantías individuales, ésta puede ser *nacional*, o sea, tener vigencia en toda la República, o bien regir solamente en un Estado o región determinados (*local*). Tal podría suceder, verbigracia, en el supuesto de que se tratara de la perturbación de la paz pública en una sola entidad federativa, en la que, para dar fin a la situación anómala, se suspendieran las garantías individuales, sin que tal suspensión se hiciese extensiva a otros Estados del país, en los que no existiese dicha alteración.

Otra de las modalidades jurídicas de la suspensión de garantías individuales que se desprende del artículo 29 constitucional consiste en que el acto o la situación suspensivos tienen un carácter *temporalmente limitado o transitorio*, rigiendo únicamente mientras subsista el estado de emergencia que los motivó. En relación con la cesación de vigencia de la suspensión de garantías individuales se presenta un problema que no deja de tener importancia: esa cesación ¿se produce *ipso iure*, una vez desaparecido el estado de emergencia que provoca la mencionada suspensión, o bien se requiere para ello la expedición de un decreto derogatorio expreso? Estimamos que la suspensión de garantías individuales opera *ipso iure* una vez desaparecida la causa que la determinó, puesto que ni el Ejecutivo ni el Legislativo, ni cualquiera otra autoridad estatal, tienen facultad para retardar dicha cesación (lo cual acontecerá si se requiere una ley o un decreto derogatorios expresos), máxime que la Constitución prohíbe tal posible demora al establecer en el artículo 29 que la suspensión de garantías individuales debe decretarse por *tiempo limitado*, entendiéndose por tal el lapso durante el cual subsista la situación que originó dicha suspensión.

Además, la suspensión de garantías individuales *no necesariamente debe versar sobre todas las que instituye el ordenamiento fundamental*, sino que puede contraerse a aquellas que impliquen un óbice a la actividad gubernativa tendiente a hacer frente rápida y fácilmente a los peligros que entraña el estado de emergencia, independientemente de los derechos públicos subjetivos que involucren. A diferencia del alcance que puede tener el acto o situación suspensivos de garantías individuales en nuestro actual sistema constitucional, en la Constitución de 1857 no eran susceptibles de suspenderse las garantías que asegurasen la vida del hombre. Esta imposibilidad de suspensión implicaba evidentemente la nugatoriedad de las facultades con que debían estar investidas las autoridades superiores del país para hacer frente a los trastornos inherentes a una situación de emergencia.

Fue por ello por lo que los Constituyentes de 1916-17 suprimieron la prohibición de que las garantías que asegurasen la vida del hombre fuesen susceptibles de suspenderse, al considerarse que, "cuando se apruebe por el Ejecutivo en consejo de ministros, y por el Congreso, una medida tan grave como la suspensión de garantías, es evidente que la

exigiría la salvación pública; para que tal medida produzca el efecto deseado será indispensable dejar, a los poderes que la decretan, libertad para que ellos mismos fijen el alcance de aquélla en vista de las circunstancias. Casos habrá, y ya se han visto ejemplos prácticos, en que si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida otro resultado que poner en descubierto la impotencia del poder público para garantizar la seguridad social”.

### LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Una vez suspendidas las garantías individuales, el gobierno estatal tiene que estar investido del cúmulo necesario de facultades para decretar las medidas convenientes e indispensables, a fin de prevenir o remediar los trastornos públicos y sociales propios de una situación anormal provocada por los sucesos a que alude el artículo 29 constitucional.

Percatándose de la necesidad de que el gobierno del Estado actúe dentro de un radio de actividad lo suficientemente amplio para cumplir en forma cabal con su trascendental y difícil cometido, consistente en afrontar la situación de emergencia, el Constituyente de 1916-17 previó la posibilidad de otorgamiento de “facultades extraordinarias” por parte del Poder Legislativo Federal en favor del Ejecutivo de la Unión.

El otorgamiento de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo Federal implica evidentemente una excepción, entre las varias que existen en nuestro sistema constitucional, a la clásica división de poderes tal como la concibió Montesquieu. Ahora bien, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución, el Poder Legislativo Federal no es absolutamente libre para delegar parte de su potestad legislativa en el Jefe del Ejecutivo; en otras palabras, el Congreso de la Unión *no puede proceder ad libitum* en el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar en favor del Presidente de la República. La Constitución, a través del multicitado artículo 49, sólo hace posible la concesión de dichas facultades en los *casos y en los términos previstos en el artículo 29 constitucional*, fuera de los cuales la delegación legislativa no es válida. *Por ende, únicamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto y previa suspensión de las garantías individuales que impliquen un obstáculo para que la acción gubernativa pueda hacer frente rápida y fácilmente a la*

*situación anómala provocada por dichos acontecimientos*, el Poder Legislativo Federal tiene autorización constitucional para conceder al Ejecutivo de la Unión facultades extraordinarias.

Ahora bien, pero no solamente en los casos a que se refiere el artículo 29 constitucional pueden otorgarse al Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar, sino que el artículo 49 de nuestra Ley Fundamental dispone que dicho otorgamiento también es dable en el caso a que alude el segundo párrafo de su artículo 131. Por tanto, el alcance o la extensión de las facultades mencionadas debe demarcarse mediante una recta y sana interpretación jurídica del invocado artículo 49. Del texto de este precepto se infiere que su contenido involucra las siguientes disposiciones: *a) La que se refiere a la consagración del principio clásico de la división o separación de poderes; b) La que alude a la prohibición de que se reúnan dos o más de los poderes en que se desarrolla la actividad estatal en una sola persona o corporación; c) La de que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, y d) La que estriba en que dicho Poder Legislativo puede depositarse en un solo individuo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29 constitucional y al segundo párrafo del artículo 131 de la Ley Suprema.*

En conclusión, suponer que fuera de los casos previstos en los artículos 29 y 131, párrafo segundo, constitucionales, el Congreso de la Unión pudiese delegar sus facultades o poderes legislativos al Presidente de la República o a cualquier otra autoridad, significaría admitir la posibilidad de que constante y reiteradamente se quebrante la Ley Fundamental, con menoscabo y desprecio del principio de supremacía constitucional consagrado en su artículo 133, al considerar que a los órganos legisladores fuese dable alterar caprichosamente su órbita de facultades y proyectarla hacia el Ejecutivo en alguna, en varias o en todas las materias legislables, propiciándose con ello el tremendo absurdo en Derecho Constitucional de que un órgano creado por la Constitución pudiese válidamente desconocer la fuente misma de su existencia y de su actividad.

#### LAS LEYES DE EMERGENCIA

Las facultades extraordinarias que otorga el Legislativo Federal al Ejecutivo de la Unión, en los términos ya indicados, versan sobre la potestad

legislativa; en consecuencia, el Presidente de la República, en uso de las mismas, expide lo que se llama *Leyes de emergencia* cuando se ejercitan en los casos señalados por el artículo 29 de la Constitución. Éstas, por el hecho de implicar disposiciones legales, participan del carácter material de toda ley, esto es, *son creadoras, modificativas o extintivas de situaciones jurídicas abstractas*, sin que su imperio regulador se pueda contraer a una sola persona física o moral o a un grupo numéricamente determinado de ellas, pues de lo contrario se violarían los artículos primero y 29 constitucionales por razones obvias.

Por otra parte, la posibilidad de expedición y la validez de las leyes de emergencia no son absolutas; en otras palabras, el Ejecutivo Federal no está autorizado constitucionalmente para crear disposiciones legales de tal índole en forma irrestricta. En efecto, siendo la potestad legislativa de emergencia una consecuencia o, mejor dicho, el contenido general mismo de las facultades extraordinarias, aquélla debe tener el alcance y extensión de éstas. Por consiguiente, las leyes de emergencia deben tener por objeto, *exclusivamente*, desde el punto de vista constitucional, prevenir o remediar en forma directa o indirecta, y *previa la suspensión de las garantías individuales que tiendan a afectar*, los males y trastornos públicos y sociales propios de la situación anormal creada por los acontecimientos a que alude el artículo 29 de la Ley Suprema.