



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ARAGON"

LA SUSPENSION DE GARANTIAS EN LA CONSTITUCION MEXICANA

D-21

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

Enrique Cedillo García



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DER 164

A MIS PADRES.

Eterno agradecimiento
sin límite.

A MIS HERMANOS.

Por su confianza.
Gracias.

I N D I C E

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES
E HISTORICOS DEL ARTICULO 29..... 5

CAPITULO SEGUNDO. ESTUDIO DEL ARTICULO 29
CONSTITUCIONAL 30

CAPITULO TERCERO. LEGISLACION CONSTITUCIONAL
COMPARADA 73

CONCLUSIONES..... 99

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION.

El artículo 29 Constitucional en vigor, es el último dentro del capítulo de "Garantías Individuales" de la Constitución Mexicana. En realidad no establece ninguna garantía "Individuales" de la Constitución Mexicana. En realidad no establece ninguna garantía específica, pero viene hacer el corolario del sistema jurídico-constitucional que asegura la observancia de las normas contenidas en el Capítulo I del Título -- Primero de nuestra Carta fundamental, ya que establece los casos excepcionales y los requisitos de fondo y de forma para -- que las garantías individuales puedan ser suspendidas, así como las limitaciones que operarán sobre dicha suspensión.

El texto original de este artículo, que hasta ahora no ha sido objeto de reformas, salvo la última de abril de 1981 de mínima trascendencia, es igual al del proyecto enviado por Venustiano Carranza al Constituyente de Querétaro, pero difiere de la Constitución de 1857 en que ésta no permitía la suspensión de garantías que aseguran la vida de las personas, ni diferenciaba entre la suspensión que rige en todo el territorio nacional y la que se reduce a determinada región.

Este precepto es concordante con el artículo 1°. - de la Constitución Federal, que dispone que las garantías que ella otorga solo podrán restringirse en los casos y con las -- condiciones que la propia Constitución establece; asimismo está íntimamente relacionado con el artículo 49 que prohíbe que el Poder Legislativo pueda depositarse en un solo individuo, -

salvo el caso de facultades extraordinarias al Presidente de la República a que se refiere precisamente el artículo 29.

Otras normas Constitucionales relacionadas con este precepto son las contenidas en los artículos 73, 78, 89 y 90, -relativas a los funcionarios, órganos y poderes que concurren - en la suspensión de garantías.

Este artículo abre la posibilidad de una derogación -excepcional y transitoria- de algunos de los derechos públicos individuales que normalmente son inviolables, así como el principio de la división de poderes. Su fundamento es evidente: -- hay circunstancias en que la independencia y la integridad nacionales, el mantenimiento del orden establecido y la tranquilidad pública crean la necesidad de aumentar los poderes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro del precepto es necesario distinguir entre - la suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión. En el primer caso, la aprobación compete al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente; pero tratándose de las autorizaciones especiales al -- Presidente de la República solo el Congreso y nunca la permanente, puede otorgarlas. Ello se debe a que esas autorizaciones, en casi todos los casos, consisten en una delegación de facultades legislativas, por lo que la Comisión Permanente no podría - delegar lo que no tiene atribuido, puesto que dichas facultades corresponden al Congreso.

La suspensión de garantías no tienen carácter abso-

luto pues el artículo 29 señala importantes limitaciones al establecer: Las garantías susceptibles de ser suspendidas no son todas las contenidas en la Constitución, sino solamente aquellas "que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación"; que sólo existe y opera por un tiempo limitado y que debe de tener un carácter general.

Hay algunas garantías que por su propia naturaleza no pueden ser suspendidas, como la proscripción de la esclavitud (artículo 2°.), el derecho de petición (artículo 8), la invalidez de los títulos nobiliarios (artículo 12), la prohibición de tratados que alteren los derechos del hombre y del ciudadano o que autoricen la extradición de delincuentes políticos o de reos que hayan sido esclavos en el país en que cometieron el delito (artículo 15) la expedición por deudas civiles y la gratuita y expedita administración de justicia (artículo 17), el número de instancias en los juicios criminales, la eficacia de la verdad legal y el carácter definitivo de las sentencias (artículo 23), y la libertad religiosa, que comprende las de creencia y culto (artículo 24).

Los supuestos para que pueda autorizarse la suspensión de garantías no se restringen a los casos de invasión o perturbación de la paz pública, sino también comprenden hechos físicos como epidemias, terremotos o inundaciones, por los cuales la sociedad puede también estar en grave peligro.

Las constituciones extranjeras, en su mayoría configuran la suspensión de garantías, que muchas de ellas denominan

"estado de sitio", en términos semejantes a los del artículo 29 de nuestra Constitución. Es notable, en este sentido, la Constitución de Bolivia, cuyo artículo 35 autoriza la suspensión de garantías a personas individualmente determinadas.

CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTORICOS DEL ARTICULO 29.

Los principales antecedentes constitucionales e históricos del artículo 29 de la Constitución de 1917 cronológicamente son los siguientes:

El punto 14 de los Elementos Constitucionales elaborados en 1811 por Ignacio López Rayón dicen:

" Habrá un Consejo de Estado para los casos de declaración de guerra y ajuste de paz, a los que deberán concurrir los Oficiales de Brigadier arriba, no pudiendo la Suprema Junta determinar sin éstos-requisitos ".

Como se podrá observar en el punto 14 - de los Elementos Constitucionales de Rayón, y con buena voluntad encontramos un antecedente remoto del artículo 29-- Constitucional vigente, ya que se creaba un órgano (Consejo de Estado) para los casos de guerra y la realización de paz, debiendo concurrir los Oficiales de Brigadier, se puede pensar que para éstos casos específicos funcionarían como "Consejo de Ministros", pero palabras después faculta,- para esos mismos casos, a la Suprema Junta, como se desprende de la simple lectura del mencionado punto, y crea para una misma situación de excepción dos organismos para tomar o acordar medidas (no se indican cuáles) para hacer frente a la situación.

Otra interpretación muy lógica sería-- que surgiera una causa anormal: Sea declaración de guerra-

o ajuste de paz, y esto como primer requisito; en virtud de lo anterior, o como consecuencia, se formaría un Consejo de Estado -como segundo requisito-, al que deben concurrir los Oficiales de Brigadier necesariamente, y ésto como tercer requisito; y una vez reunidos potencialmente éstos requisitos la Suprema Junta estará en aptitud de determinar lo conducente, nos inclinamos a pensar que es para acordar las medidas necesarias para hacer frente a la situación, por medio del Consejo de Estado.

El siguiente antecedente es el artículo 308 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 y previene:

"Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la Monarquía o en parte de ella, la suspensión de alguna de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado".

EL artículo 308 de la Constitución Gaditana es reconocido como el antecedente histórico-constitucional del artículo 29 vigente, ya que, para empezar utilizar la palabra "suspender" -llevada hasta la Constitución de 1917- alguna de las formalidades prescritas en el capítulo; otro dato que también hace acertada la primera anotación es que se podrán suspender en circunstancias extraordinarias, deduciéndose que en tiempos normales u ordinarios no podrán suspenderse; quedando al arbitrio, en este caso de las Cortes, calificar el grado de extraordinarie--

dad de la circunstancia que amenace la seguridad del Estado, y bien claro menciona el artículo en cuestión "...la seguridad del Estado exigiese..." olvidandose de lo que-- pueda amenazar al pueblo y defendiendo el sistema predominante de la época. Dicha suspensión era de las formalidades para el arresto de los delincuentes, que en la época y para la finalidad del artículo, eran los que no fuesen adictos a la Corona Española. Otro dato interesante es -- que la suspensión de las formalidades era por un tiempo-- determinado (el artículo 29 actual habla de un tiempo limitado) pensamos que ese "tiempo determinado" es solamente mientras dure la "circunstancia extraordinaria", y que cuando ésta desaparezca o concluya, también la suspensión de las formalidades cesará y necesariamente tienen que-- volver los tiempos normales.

Como tercer antecedente encontramos al artículo 45, fracción V, de la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la -- Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836:

"No puede el Congreso General:
V. Privar ni aún suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las Leyes Constitucionales."

Como lo marca la historia, en las Leyes Constitucionales de 1836, no figuró la institución de la -- suspensión de garantías, es más, hasta en ellas mismas se hacia una prohibición acerca de ello y es la que contiene

el artículo 45 mencionado; es deducible que los constituyentes de la época no tenían necesidad, o no lo pensaban, en introducir en las Leyes Constitucionales alguna figura--suspensiva para casos de emergencia.

Siguiendo con nuestra secuela cronológica es digno de mención el artículo 65 del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840, ya que al decir--que:

"Sólamente 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."

Vemos que ya se esta configurando el artículo objeto de nuestro estudio; en efecto, como se desprende del artículo 65 del Proyecto de Reformas de 1840 se podía facultar al Presidente extraordinariamente y solo en caso de que la seguridad y conservación de la República se vea amenazada, lo que debiera ser por un tiempo limitado,--"... en cuanto baste para salvar éstos objetos..."; resulta por demás decir, que cuando ya se haya cumplido el objeto de dichas facultades extraordinarias, que sería el de eliminar la amenaza a la vida de la República, cesarán --por falta de razón de ser-- las aludidas facultades. Comotambién se aprecia claramente, dicho artículo es omiso encuanto a la suspensión de garantías, ya que sólo hablan de

facultades extraordinarias, y sería interesante conocer -- hasta que grado de amplitud le serían concedidas al Presidente; nos atreveríamos a pensar que dentro de las citadas facultades podría el Presidente, si para ello fuere necesario, restringir o suspender alguna o algunas de las garantías; ahora bien, también es muy probable que dentro de -- las citadas facultades estén las de legislar, es decir, la abdicación por parte del Congreso de su imperio legislativo en favor del Presidente en virtud de la inminente amenaza y de su rápida eliminación, y para entrar legalmente esta acción es posible sólo creando rápidamente leyes necesarias en cuanto basten para salvar el objeto.

Como siguiente antecedente y en estrecha relación con lo antes externado se encuentra el voto -- particular del Diputado José Fernando Ramírez sobre el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechoado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840, y que dice:

División de Poderes.-- "Ni el Congreso podrá dar, -- ni el Ejecutivo Ejercer facultades extraconstitucionales sino en el único caso de que peligre la -- independencia de la Nación, por una invasión o guerra extranjera y sea preciso obrar con más prontitud y energía.

En este caso se reuniran ambas Cámaras y después -- de una detenida discusión, le concederán por el -- tiempo que sea necesario las facultades que basten para llenar el objeto."

El particular voto del Diputado Ramírez en 1840, tiene -- a nuestro juicio-- razón al mencionar que--

sólo en los casos de emergencia (que serían: peligro a la independencia de la Nación o por una invasión o guerra extranjera) el Congreso estará en aptitud de dar y el Ejecutivo de ejercer facultades "extraconstitucionales", esta última acepción nos parece confusa ya que no se puede hablar de algo extraconstitucional si en la misma constitución se previene, sería como dar lugar, y aceptando a la vez, facultades constitucionales y no constitucionales lo que resulta por sí solo aberrante. Por otro lado, pensamos que dichas facultades son de legislación de emergencia para "... obrar con más prontitud y energía..." las cuales son por tiempo limitado, lo que quiere decir que cuando se haya cubierto el objeto (eliminación de la amenaza) las facultades cumplieron su cometido y, por lo tanto, deben desaparecer.

El artículo 82, fracciones I a V y VIII, del Primer Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842, se refiere a nuestro objeto de estudio en los siguientes términos:

"Solo en el caso de que la seguridad y conservación de la República los exijan imperiosamente, podrá el Congreso conceder facultades extraordinarias al Presidente, y ésto no lo hará sino en los casos, y con los requisitos y restricciones siguientes:

- I.- Que sean acordadas por el voto de las dos terceras partes de los individuos de ambas Cámaras, y en revisión las tres cuartas.
- II.- Que se concedan por tiempo muy limitado, a reserva de prorrogarse si conviniere, que sólo se ex-

tienda su ejercicio a determinados territorios.
 III.- Que sean muy precisas para llenar su objeto, según las circunstancias, especificándose y enumerándose en el decreto de su concesión las únicas facultades legislativas que se concedan, sin que se concedan, sin que en caso alguno pueda ejercer el Presidente las no concedidas, y debiéndose tener por de ningún valor ni efecto, cuanto en virtud de éstas se hiciere.

IV.- Que sólo se concedan en los casos de invasión extranjera, para cuya represión no basten las facultades ordinarias.

V.- Que las que concedan al Presidente, relativas a las garantías individuales, no pueden extenderse a más que a detener a las personas por el tiempo absolutamente necesario para asegurar el orden público, y sólo cuando contra el detenido obren indicios de que ha intentado o intentaba perturbarlo.

VIII.- Que el Gobierno responda de sus actos y del uso que hubiere hecho de las facultades extraordinarias, dando cuenta al Congreso, cuando éste lo disponga."

Este artículo 82 del Proyecto de Constitución de 1842 recoge el presupuesto básico, que casi todos los antecedentes han presentado, traducido en una amenaza a la seguridad y conservación de la República, satisfecho este presupuesto básico el Congreso estará en posibilidades de conceder facultades extraordinarias en favor del Ejecutivo y esto no lo hará sino en los casos, requisitos y restricciones siguientes: En la primera fracción se menciona el quorum necesario para acordar dichas facultades y cuando se revisen necesariamente tendrá que aumentar el número de votantes en las Cámaras Legislativas, para la prontitud que requiere la medida desprendemos que es un---

tanto engorroso acordar en voto y revisar en votos que excedan todavía al primer escrutinio.

En la fracción segunda menciona que debe ser por un tiempo limitado, nos inclinamos a pensar que es mientras dure la causa provocada del estado de emergencia; o también puede suponerse que en el mismo acuerdo de suspensión de facultades se mencione el número de días meses o años en que durará la facultad extraordinaria. También menciona que sólo se extendiera su ejercicio a determinados territorios, lo que interpretado a contrario sensu, no pueden extenderse a todo el país.

En la fracción tercera menciona que las facultades concedidas al Presidente deben ser "... muy precisas para llenar su objeto..." debiéndose entender que dichas facultades deben atacar directamente, sin cortapisas, la causa generadora del estado anormal, especificándose -- las facultades legislativas concedidas no pudiendo el Presidente excederse en este margen.

En cuanto a la fracción cuanta se marca la única causa o motivo por el cuál se concederán las facultades extraordinarias y que sólo es por invasión extranjera (penetración en territorio nacional de ejército extranjero), y para cuya defensa no basten las facultades ordinarias. Como ya hemos apuntado una causa bien justificada por el cuál sobreviniese un estado excepcional (en -- cuánto a la normalidad más o menos uniforme) es el de inva

sión extranjera, y sólo este fenómeno es motivo para conceder facultades extraordinarias según preceptúa este antecedente.

Como se desprende de la fracción quinta del artículo 82 del Proyecto en cuestión, no será necesaria suspensión de garantías individuales (como lo dictaría la razón) para hacer frente a la situación, y que sólo bastaran las aludidas facultades para ello y que cuando infringieran sobre las garantías individuales no pueden extenderse a más que a detener a las personas y cuando haya indicios que el detenido tenga la intención de vulnerar el orden público, con lo que se creía que dichas facultades extraordinarias no violarían las garantías individuales.

En la fracción octava se disponía que el Congreso podía exigir que se rindiera un informe acerca de los actos y usos que dentro del marco de facultades extraordinarias hiciera el Gobierno, indudablemente es una buena medida siempre y cuando -yo creo que en la época no sucedía tan ampliamente- el Congreso no sea una comparsa del Ejecutivo, aunque Guillermo Prieto en sus "Memorias de mis Tiempos" (1) afirma que debía esconderse de Santa Anna para no ser apresado ; a pesar de que era diputado! y esto sucedía a una gran cantidad de congresistas, por lo que cabe pensar que si existía un condicionamiento del Legislativo ante el Ejecutivo Nacionales.

En estrecha relación con lo anterior se

encuentra el artículo 72 del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 26 de agosto de 1842:

" Sólo en el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exijan imperiosamente, podrá el Congreso conceder facultades extraordinarias al Presidente, esto no lo hará sino en los casos, con los requisitos y restricciones siguientes: que sean acordadas de ambas Cámaras, y en revisión las tres cuartas; que se concedan por tiempo limitado, a reserva de prorrogarse si conviniese, y que sólo se extienda su ejecución a determinados territorios: que sean muy precisas para llenar su objeto, especificándose las únicas facultades Legislativas que se concedan: que sólo se concedan en los casos de invasión extranjera, para cuya repulsión no basten las facultades ordinarias: las que se concedan al Presidente, relativas a las garantías individuales, no pueden extenderse a más que a detener a las personas por el tiempo necesario para asegurar el orden público, considerándose en cuánto al tratamiento y local rigurosamente detenidas: que las autoridades o funcionarios a quienes el Gobierno cometa la ejecución, sean directamente responsables por el abuso que de ellas hiciere, y por la ejecución misma de las órdenes que -- diere el Gobierno, excediéndose de sus facultades, si en tales casos el ejecutor de ellas no cumpliere con lo prevenido en los artículos 143 y 144: -- que el Gobierno responda de sus actos y del uso--- que hubiere hecho de las facultades extraordinarias, dando cuenta al Congreso cuando éste lo disponga."

(1) Cfr. Guillermo Prieto. " Memorias de mis Tiempos ". Tomo II ed. Patria México, D.F. 1948 Págs. 270 y sigs.

De la simple lectura de este artículo - puede observar fácilmente que es una copia fiel del anterior antecedente (artículo 82 del Primer Proyecto de Constitución de 1842), variando en poco en cuanto a la responsabilidad de autoridades o funcionarios a quienes compete la detención de personas. En forma general se puede decir que entre ambos Proyectos hay poca variación en el fondo--contitucional.

A continuación nos parecen interesantes los artículos 66, fracción VIII; 67, fracción IV y 198; de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas -- por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por-- Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año y que previenen que:

" Artículo 66.- Son facultades del Congreso:
XVIII.- Ampliar las facultades del Ejecutivo con - sujeción al artículo 198 en los dos únicos casos-- de invasión extranjera, o de la sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de repri-- mirla. Esta resolución se tomará por dos tercios-- de cada Cámara.

Artículo 67.- No puede el Congreso:
IV.- Suspender o minorar las garantías individua-- les, sino es en los casos y modos dispuestos en el artículo 198.

Artículo 198.- Si en circunstancias extraordina--- rias las seguridad de la Nación exigiere en toda - la República o parte de ella, la suspensión de las

formalidades prescritas en estas bases, para la --
aprehensión y detención de los delincuentes. podrá
el Congreso decretarla por determinado tiempo."

En el artículo 66 fracción VIII de las Bases Orgánicas de 1843, se menciona como una facultad del Congreso ampliar las facultades (constitucionalmente ya es establecidas) las Ejecutivo, con sujeción al artículo 198 -- del mismo ordenamiento, y en el cuál se menciona la suspen sión de garantías que se afecten para la aprehensión de -- los delincuentes.

De la redacción de ambos artículos en -
cuestión, tratamos de entenderlos así: cuando la nación se
vea amenazada por una invasión o sedición muy grave y no -
bastando los medios ordinarios para la represión del fenó-
meno, el Congreso tiene la facultad de ampliar las facultá
des -ya establecidas- d l Presidente y al mismo tiempo el
Congreso puede suspender las garantías que sean necesarias
para la aprehensión y detención de los delincuentes, y di-
cha suspensión debe ser por tiempo determinado. No pudiendo
- jurídicamente hablando- el Congreso suspender o dismi---
nuir las garantías individuales de otra forma o procedimient
to, según reza el artículo 67.

Lo interesante de este antecedente es --
que el Congreso es la figura preponderante (en cuanto a de-
cisión y actuación se refiere) en la institución de suspen-
sión de garantías; ya que tiene la facultad potestativa de
ampliar o nó las facultades al Presidente y, además, es el

encargado de suspender formalidades prescritas (suspensión de garantías), delegando al Ejecutivo a un segundo-plano, lo que curiosamente resulta contrario en el artículo 29 de la Constitución vigente de 1917.

Siguiendo adelante ahora mencionamos - el voto particular de Mariano Otero en la Acta Constitutiva y Reformas y que se refiere a las garantías individuales como algo inviolable y sólo por un estado de anormalidad, que según él, sólo puede ser producto de una invasión extranjera o rebelión interior podrá el Poder Legislativo -dándole prioridad sobre el Ejecutivo- suspender las formalidades establecidas para la aprehensión y detención de las personas y cateo de las habitaciones- y por tiempo determinado, como se observa de la lectura- del artículo 4 del mencionado voto de Mariano Otero al- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fechado en la - Ciudad de México el 5 de abril del mismo año:

"Parte conducente.- Estas garantías (individuales) son inviolables y sólo en el caso de una invasión extranjera o 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 ésto por determinado tiempo."

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856; en su artículo 82 previene que:

"El Presidente de la República podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del Consejo de Ministros para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni las prohibidas por el artículo 55."

Como podemos ver en el artículo 82 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana - 1856 se vuelve a dejar libre al Presidente para actuar de acuerdo con su libre albedrío, al mencionar "...podrá obrar discrecionalmente..." indudablemente son muy ambiguos éstos términos, puesto que no menciona que clase de obras, y lo que es peor, obras sin limitación alguna...; lo que mejor le plazca!. Otro absurdo es poner al Consejo de Ministros con autoridad con intervención, si es bien sabido - y desde el siglo pasado- que los Ministros son sólo ayudantes en la Administración Pública Federal y que sólo acatarán órdenes y directrices del verdadero responsable: el Presidente y creo que nunca se opondrán a una medida que quiera ser dictada por él. Si acaso hay una pequeñísima limitación al Presidente (y eso muy dudosa por lo ambiguo y subjetivo de los términos, engrandecidos de sobre manera por la finalidad o intención con que se utilicen) es que sólo podrá obrar discrecionalmente para: A) defender la Independencia; B) defender la integridad del territorio; C) sostener el orden establecido; D) conservar la tranquilidad pública, y

sin que lo anterior pueda ocasionar la pena de muerte y las prohibidas por el artículo 55.

José María Latragua afirma en la Comunicación a los Gobiernos de los Estados con la que les remite el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, fechada en la Ciudad de México el 20 de mayo de 1856 que:

"Pero como el Excmo. Sr. Presidente sustituto es ta muy distante de querer ejercer una dictadura sin limites, ha marcado la línea de sus atribuciones y señalado los derechos de los ciudadanos para los caordinarios. Sin embargo, como hay momentos de supremo peligro enque la salud pública debe ser la única ley, el artículo 82 declara -- que para defender la independencia o la ingridad del territorio, para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública, el Gobierno puede usar el poder discrecional. Esto es tanto más necesario, cuanto que de otra manera -- las garantías individuales servirían no más de -- de escudo a los revolucionarios, con positivo -- perjuicio de la sociedad. Esta tiene tantos dere chos o más que los individuos para ser atendida; y aunque el deber y la voluntad del Gobierno son no lastimar a los ciudadanos, como su primera -- obligación es salvar a la comunidad, cuando por -- desgracia haya que elegir entre ésta y aquéllos, el bien público será necesariamente preferido."

Este poder discrecional en ciertos momentos es de todo punto indispensable, aún en su régimen constitucional, y la historia de nuestras revueltas nos prueba en mil y mil páginas, que la falta de una autori-

zación semejante en la Constitución de 1824, habido la causa de la mayor parte de nuestros males. Fresca esta aún la memoria de 1852, y V. E. podrá fácilmente recordar que todas las dificultades, todos los obstáculos con que tuvo que luchar el General Arista, fueron debidos a la falta de ampliación de sus facultades, Preciso era emplear los medios legales para reprimir la conjuración que era dirigida desde el mismo seno -- del Congreso, donde por una fatalidad habían entrado hombre que, con el corazón seco de honor y de lealtad, abusaban del puesto; que envueltos-- en la inviolabilidad de representantes del pueblo, a quienes desdeñaban, habían convertido las Cámaras en Clubs Revolucionarios; que negaban al Gobierno cuanto pedía, y de mal en mal nos llevaron al hondo abismo en que estuvimos sumergidos-- durante veintisiete meses. Si el Presidente hubiera podido obrar con más libertad, es fuera de duda que no hubiera triunfado la Revolución de Jalisco.

Pero sería extenderme demasiado pretender demostrar lo que todos hemos palpado. No ha habido Gobierno que no haya necesitado facultades extraordinarias; y este hecho indudable prueba que en ciertas circunstancias es absolutamente necesario el poder discrecional. Y si esto es cierto -- bajo un Gobierno normal ¿ que debiera decirse --- cuando se trata de una administración que, por su naturaleza, tiene que usar de facultades omnímodas? El Plan de Ayutla creó una dictadura, y si el Excmo. Sr. Presidente ha creído de su deber limitarla para los casos ordinarios, quieremuy justamente conservarla para aquéllos en que se interese la salvación del Estado, que es la-- primera, la más esencial las más sagrada de sus obligaciones. ¿Como podrá responder ante la Historia el Gobierno actual, a la acusación que con sobrado fundamento, se le haría. de haber dejado

triunfar una reacción, que acaso diera por resultado la pérdida de la nacionalidad, por haber observado hasta en sus últimos ápices las fórmulas legales? Las garantías que la sociedad concede a los individuos, no deben nunca convertirse en armas contra ella misma, porque ante el interés común desaparecen los intereses particulares.

Pero si bien la suprema necesidad obliga al Excmo. Sr. Presidente a conservar esa dictadura, quiere dar a los mexicanos una nueva prueba de su --recta intención, prohibiéndose la imposición de la pena de muerte y de otras, aún en los casos --extremos, Cree S.E. que sólo la ley, por sus órganos comunes, puede disponer de la vida de los hombres; por consiguiente, aún en los casos en--que, conforme al artículo 82, use el Gobierno --del poder discrecional, esto es, aún cuando cesen las demás garantías, la de la vida será es--crupulosamente respetadas. De esta manera se combina la seguridad pública y los derechos de los ciudadanos, en cuanto es posible, en las circunstancias excepcionales de que habla el artículo --referido."

Creemos que poco hay que decir de este antecedente de D. José María Lafragua --cuando remite el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, al Gobierno de los Estados-- trata de justificar a toda manera, valiéndose de su mejor retórica, el artículo--82 del mencionado Estatuto y de la vaguedad en que está redactado, dichas palabras llevan consigo mismas la infatigable intención de hacer comprender la valía de dicho precepto (según él a la luz de la razón) que el Presidente debe de tener facultades Omnipotentes para actuar,--

sin limitación para atacar directamente todo lo anormal para el Estado. (Presidente de la época: Ignacio Comonfort.)

Nos encontramos como antecedente histórico-doctrinario de la institución objeto de estudio - al Dictamen y Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechados en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856:

(Parte Conducente) ... "Nos resta decir pocas palabras sobre el artículo final del capítulo de garantías individuales en que se faculta al Presidente de la Unión para suspenderlas, en los graves peligros o conflictos de la República. La historia y la experiencia nos atestiguan todos los días que hay momentos supremos, circunstancias difíciles y excepcionales en que la salvación pública exige los sacrificios más crueles y dolorosos. Desde la República Romana, que tomó la dictadura de las instituciones de pueblos más antiguos, hasta las Repúblicas y Gobiernos representativos más modernos, siempre se ha sentido la necesidad imperiosa de apelar en casos semejantes a toda la fuerza poder omnímodo, al vigor íntegro de una autoridad libre y expedita, que sin trabas ni censura defienda los intereses de la Patria en una invasión o guerra extranjera, o salve su paz y sus derechos amenazados por las sediciones y revueltas. En estos casos el peligro puede ser tan próximo y tan grave que no detregua a los consejos y deliberaciones comunes, y un instante decida la suerte de las naciones. Si la dictadura, como elemento político de la sociedad, tiene todos los caracteres de la fuerza y la violencia, porque anonada los principios, y

pone un freno a los pensamientos y palabras de la opinión pública, como medida transitoria, por tiempo limitado y con taxativas que impidan que se desnaturalicen y adultere, es un recurso a -- que apelan constituciones tan liberales como la de Inglaterra y la de los Estados Unidos"...

Entre nosotros estan de tal modo relajados los -- vínculos morales de la sociedad y perdido el respeto al derecho y a la ley; de tal manera a acreditado el espíritu de inquietud y sedición, favorizadas las ambiciones personales, porstergada-- la causa pública al interés privado y mezquino, -- que la conspiración es un oficio y el abuso de -- los derechos más preciosos un título de gloria y un aplauso. La paz tiene pocos partidarios, la -- prudencia menos. Mil veces en el ejercicio de -- las funciones más honoríficas de la República se ha conspirado a mansalva, no en bien de las ins-- tituciones, no en provecho del pueblo, sino traicionado su confianza en odio de las personas, -- desahogo de las pasiones. Mil veces la República ha llegado a su agonía mortal y terrible, y los -- buenos ciudadanos echaban de menos un remedio -- ejecutivo, pronto, que salvara la situación y -- volviera la sociedad a sus quicios. No facilita-- ban éste remedio las leyes fundamentales; las facultades extraordinarias se ejercieron simple en daño público, y sucumbieron las instituciones -- irremisiblemente.

La comisión se ha apercibido de todos estos ma-- les y desea que no se repitan. Propone la suspensión de las garantías otorgadas por la Constitu-- ción, pero señala y fija los casos, invoca para-- ellos el voto de los representantes de la volun-- tad nacional, exige tiempo determinado, y en to-- do evento salvo las seguridades concedidas a la-- vida del hombre. ¡Ojalá y todas estas precaucio--

nes sirvan para poner un coto a las tiranías inútiles, a las violencias excusadas...! ¡Ojalá -- que la República nunca tenga que apelar a un arbitrio que apenas la necesidad hace tolerable!

Artículo 34 del Proyecto.- "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o -- cualesquiera otras que pongan o puedan poner a -- la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con el consentimiento del Congreso de la Unión, y en los recessos de éste, el Consejo de Gobierno, puede suspender las garantías en esta constitución, con excepción de las que aseguren la vida del hombre-- pero deba hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales, y sin que la -- suspensión pueda contraerse a determinado individuo."

Dentro de los párrafos transcritos se puede observar que la Comisión encargada del Proyecto de Constitución también se preocupó de justificar la necesidad que hay de investir al Ejecutivo Federal de facultades más amplias que las que normalmente tiene en tiempos ordinarios; y pone énfasis cuando menciona: "... desde la República Romana..." hasta las Repúblicas y Gobiernos representativos más modernos siempre se ha sentido la necesidad imperiosa de apelar en casos semejantes a toda-- la fuerza del poder omnímodo, al vigor íntegro de una autoridad libre y expedita, que sin trabas ni censura de-- fienda los intereses de la Patria en una invasión o guerra extranjera, o salve su paz y sus derechos amenazados

por las sediciones y revueltas." Inclusive implícitamente justifica la dictadura que se puede originar con motivo de un estado anómalo y menciona: "Si la dictadura... como medida transitoria... es un recurso que apelan constituciones tan liberales como la de Inglaterra y la de Estados Unidos."

En artículo 34 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856 -que ya casi es como el actual- tenía como dato interesante que el Congreso Consentía la suspensión de garantías, no como el actual que dice Aprobar, creo que es más endeble el primer término ya que el consentimiento puede ser tan to expreso como tácito, mientras que la aprobación sólo es expresa. Si el Congreso estaba en receso podía dar el consentimiento el Consejo de Gobierno. También mencionaba que no se podían suspender las garantías que aseguren la vida del hombre; dicha excepción pasó al artículo 29 de la Constitución de 1857, como veremos a continuación.

El artículo 29 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857; la letra dice:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan 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, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

Si la suspensión tuviere lugar hallándose en Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare de receso, la Diputación Permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

El artículo 29 de la Constitución de 1857 es casi idéntico al actual, ya que se mencionan los mismos casos de procedencia, el Presidente tiene la a---cción privativamente de suspensión de acuerdo con el Consejo de Ministros (hay más técnicamente Srios. de Estado, Jefes de departamentos Administrativos y Procurador General de la República) con aprobación del Congreso o de la Diputación Permanente (ahora ya Comisión) puede suspen--der las garantías con excepción de las que aseguren la vida del hombre (está excepción ya no aparece en el texto actual) y esta parece ser la diferencia más notable-- entre los textos --respecto de éste artículo de las dos-- últimas Constituciones Mexicanas.

También el último párrafo del mencionado artículo paso íntegro al actual, y que se refiere a la concesión de autorizaciones (facultades extraordina--

rias) por parte del Legislativo para hacer frente a la situación.

En tanto que el artículo 77 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865; de efímera vida y muy dudosa validez jurídica establecida que:

"Solamente por decreto del Emperador o de los Co
misarios Imperiales, y cuando lo exija la conser
vación de la paz y el orden público, podrá sus--
penderse temporalmente el goce de alguna de es--
tas garantías."

Como se desprende del anterior artícu
lo del mencionado Estatuto Provisional del Imperio Mexi-
cano de 1865 es típico de acuerdo con las circunstan---
cias especiales de la época, ya que por lo mismo provi--
sional y extranjero (época del Imperio de Maximiliano) -
es falta de técnica, vago y con la intención de servir-
sólo, a una facción: el Imperio. El órgano que suspende-
es el Emperador o Comisarios Imperiales, su objeto es la
conservación de la paz y orden público, la modalidad es-
suspenderse alguna de estas garantías.

Curiosamente menciona "alguna" -sin-
gular-; quizá sólo bastaba una para hacer frente a la si
tuación: la de la vida.

Finalmente mencionamos al Mensaje y -

Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, del primero de diciembre de 1916; que tiene el mérito adicional de ser el más inmediato antecedente de nuestra institución vigente.

Artículo 29 del Proyecto.- "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier 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 fueren obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero debiera hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá -- las autorizaciones que estime necesarias para -- que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, se convocara sin demora al Congreso para que las acuerde."

El artículo 29 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916, paso de proyecto a texto Constitucional vigente en forma idéntica pues no se hizo alguna modificación, al proyecto Carrancista. En virtud de lo anterior no aludiremos en éste capítulo a su texto, más adelante se analizará, dentro del marco de la Legislación Constitucional Positiva Vigente.

CAPITULO SEGUNDO. ESTUDIO DEL ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL.

Generalmente se afirma que el artículo 29 de nuestra vigente constitución es casi igual al del mismo número de la ley fundamental de 1857, lo que no es falso, pero como veremos más adelante, el precepto actual es más completo en cuanto que esta más ajustado a la realidad que se vive, esto sea dicho para el mantenimiento-- del sistema jurídico-político estatal actual.

Más como en mucho se asemejan, resulta interesante conocer los comentarios doctrinarios que, entorno del artículo 29 de la Constitución de 1857, hicieron nuestros más significados constitucionalistas del siglo pasado: casi todos ellos pugaron por su reforma. "Y si a Arozamena le pareció que los términos en que estaba concebido eran alarmantes por su tenor, Montiel y Duarte estimaba que después del afán patriótico de los legisladores contituyentes para levantar el grandioso edificio de los derechos del hombre, infunde desaliento la consideración de que todo su trabajo queda minado con éste artículo y Vallarta pensaba que el precepto invocado, aunque -- contenia varios aciertos, debía ser objeto de urgente reforma, concretandose ésta en que debía establecerse que-- no podían suspenderse las garantías inherentes a la naturaleza del hombre (esclavitud, mutilación, condena sin -- juicio, etc.); que podían limitarse las relativas a las - fórmulas legales prescritas para poder ser detenido, y su

primirse otras, como la concerniente al derecho de portar armas." (1)

La interpretación de un precepto constitucional, así como de cualquier disposición legal, exige siempre su desmenuzamiento, con objeto de determinar-- así lo bueno y lo malo que contenga, a través de la luz -- que la doctrina ofrece, para fijar su genuino sentido y-- alcance; su más fiel y justa social interpretación.

Principiemos por ver lo que el artículo 29 de nuestra constitución establece:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o 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 Jefes de Departamentos Administrativos y el Procurador 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 obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por tiempo-- determinado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el

(1) JOSE AGUILAR Y MAYA. Suspensión de Garantías. Talleres Gráficos de la Nación. Mexico 1945. pág. 46 y 47.

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.

CAUSAS DE SUSPENSION.

Las Constituciones mexicanas que consagraron en que casos debía de darse; y la actual, en los mismos términos que la anterior de 1857 los fija también. La invasión (que en términos generales es 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, rebeliones, etc.); o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (bandolerismo o epidemia generalizadas, inflación incontable etc.)

Por lo que se refiere a las dos primeras causas de suspensión (invasión y perturbación grave de la paz pública) están generalmente admitidas por el derecho público de todos los países que han legislado sobre el particular, como casos indiscutibles en los cuáles opera la suspensión de garantías. La doctrina mexicana se ha adherido a éste respecto a la corriente de las teorías contemporáneas en la materia. Sin embargo, en un caso se separa bastante de ésta, y es cuando el artículo 29 constitucional determina la suspensión "... o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto..." En los debates Congressionales y doctrinarios que-

suscitó éste caso o causa de suspensión, se encontraron opiniones diversas; ya que algunos pensaron que el caso que nos atañe era "vago" y por lo tanto debía suprimirse, y algunos otros lo encontraron justificado.

En realidad, no es la constitución de México la única que establece que cuando se de ese caso se suspendan las garantías fundamentales; pues al igual que la nuestra lo hacen las de Colombia, Brasil, Paraguay, etc., por lo que demuestra, hasta cierto punto, -- que existen razones de peso para pensar que debe subsistir dicho caso en nuestra constitución.

En la doctrina, generalmente se ha -- aceptado, que la sociedad puede estar en grave peligro o conflicto, no sólo por una declaración de guerra extranjera o por la realización de un movimiento armado, sino también por hechos físicos como las epidemias, los terremotos, las inundaciones, etc. que pueden perturbar gravemente la paz pública. Por consiguiente en estos casos, -- debe operarse igualmente la suspensión; siendo de observarse que como la necesidad de ésta no queda sujeta a la calificación exclusiva del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sino que requiere también el acuerdo de los titulares de las secretarías de estado, jefes de departamentos administrativos y el Procurador General de la República y con la aprobación del Congreso Federal, -- estos organismos están capacitados constitucionalmente --

para determinar si la medida de suspensión propuesta es o no fundada a efecto de que tenga lugar la restricción de los derechos.

"Como se ve, el señalamiento de las -- causas especiales originadoras de la suspensión de garantías individuales no está expresado en forma limitativa, -- sino enunciativa, puesto que deja al arbitrio de las auto -- ridades la estimación de la índole y gravedad de una si-- tuación de hecho susceptible de provocar la cesación de -- vigencia de las garantías individuales". (2)

De singular interés resultaría hacer -- algunos comentarios acerca de la sognificación de la pala -- bra sociedad en el artículo que comentamos, a ello, prime -- ramente, nos remitimos a las atinadas opiniones del Mto. -- Herrera y Lasso: "... ¿que significa aqui la palabra so-- ciedad?..." una "invasión" pone en peligro la existencia -- de la nación; una "perturbación grave de la paz pública" -- pone en peligro la existencia del estado; pero ¿cuáles -- son esos otros casos que pongan a la sociedad, precisamen -- te a la sociedad "en grave peligro o conflicto" ...pues-- una epidemia, un terremoto; cualquier caso de pánico co-- colectivo general; una numerosa y bien organizada banda -- de malhechores; una intensa propaganda inmoral contra el

(2) IGNACIO BURGOA. Las Garantías Individuales. Ed. Po-- rría. Méx. 1979. pág. 210

matrimonio como institución social o contra la natalidad." (3)

En todos estos casos, no puede decirse que sea directa o inmediatamente el pueblo, la nación o el estado los que corren el riesgo; es la sociedad misma la que está en peligro, si hacemos la prueba de sustituir en el texto del artículo que nos ocupa, la palabra sociedad por cualquiera de las otras tres, encontraremos que --varía el precepto sustancialmente y quedan fuera de él -- los casos que se anumerarón y otros semejantes.

"Y es que cuando se habla de sociedad, se piensa en el fenómeno mismo de la sociabilidad; en el lazo primordial que determina la convivencia humana; en el instinto que hace del hombre un "animal político" y --funda la sociedad civil; en la "conciencia de la especie", merced a la cual existe el agregado social y cuyo debilitamiento lo pondría en peligro de disgregarse." (4)

Tal vez mi propio criterio no alcanza a comprender en su exacta magnitud, la razón por la cuál nuestra constitución se sirve de palabras, en los textos de artículos fundamentales, como es el caso del precepto que nos ocupa, como de Nación, pueblo, estado, etc. si en suma, pienso, los gobernantes, en su grado más elevado de

(3). MANUEL HERRERA Y LASSO. Estudios Constitucionales. Vo. I. Ed. Polis. Méx. 1945. pág. 177.

(4). ibid.

genuinidad, son el pueblo, nación y gobierno ellos mismos en representación.

Y a los textos no remitimos: "Art.27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación la cuál ..."¿ porqué nación y no-estado?. Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo... todo poder público dimana del pueblo... el pueblo tiene"... ¿porqué pueblo y no-sociedad o nación?.

"Todas las constituciones de hispanoamérica emplean y algunas, como la mexicana, barajan las palabras sociedad, pueblo, nación y estado que en el mundo-moderno, se aplican al mismo conjunto de hombres pero cuya connotación es notoriamente distinta y debe precisarse: generalmente se definen las tres primeras diciendo que si se habla del pueblo, dueño de un territorio y considerado como unidad social, si se piensa en la nación; si de la-nación se trata en punto de su representación jurídica y de las relaciones entre gobernantes y gobernados, se piensa en el estado; y Cornejo, el famoso sociólogo peruano--añade que la palabra sociedad no es más que un nombre genérico en el que están incluidos los otros tres que son--específicos. Pues bien, basta abrir la constitución mexicana y leer su artículo 29, para darse cuenta que la palabra sociedad tiene un significado propio y no puramente -

la situación suspensiva. " (6)

En cambio nuestro derecho constitucional no presenta la misma uniformidad por lo que hace a la intervención de los secretarios de estado y de las cámaras federales para la restricción de las garantías.

Como vemos, en la Constitución de 1824, la suspensión se efectúa con la sólo determinación del -- Presidente; pero en las siete leyes constitucionales de-- 1836 aparece ya, por primera vez, que aquélla requiere, - para su legalidad, la aprobación de la "Junta de Minis--- tros" (Ley cuarta, art. 18). En las bases de organización política de la República Mexicana de 1843 no establecen-- tal requisito, a partir del estatuto de Comonfort (art. - 82) sí vuelve a exigirse, hasta la constitución actualmen-- te en vigor.

"Cuando el Consejo de Ministros acuerda la suspensión de garantías propuesta por el ejecutivo, "en funciones excepcionalmente de régimen parlamentario", actúa en su calidad jurídica de órgano estatal que goza - de autonomía constitucional para rechazar o aprobar la me dida iniciada por aquél." (7).

El acuerdo que tomen los titulares de-

(6). IGNACIO BURGOA. Ob. Cit. pág. 52

(7). JOSE AGUILAR Y MAYA.
Ob. Cit. pág. 52

las diversas secretarías de estado, jefes de departamento y el procurador de la república, puede ser por mayoría o por unanimidad; más los que nieguen su acuerdo a la iniciativa sujeta a su consideración deben renunciar por su posición a la política del gobierno, del cuál dependen, - precisamente en los momentos en que la acción gubernamental demanda unidad absoluta.

Suspender los derechos que se plasman en una constitución, es decretar una medida de excepcional importancia en la vida jurídico político de un pueblo, que no debe quedar jamás sujeta a la determinación de uno de los poderes -del ejecutivo-, sino que debe ser siempre aprobada por el legislativo.

México hace más de un siglo que la acata fielmente; pues si antes de la constitución de 1843 no la observaba; desde la promulgación de ésta aceptó definitivamente está tésis

"De consiguiente, si el Congreso de la Unión no aprueba la iniciativa del ejecutivo sobre la suspensión de garantías, la decretada por éste no puede tener, como se desprende de los términos del artículo 29 de la Carta mencionada, validez constitucional, aunque tal vez sería preferible que, al igual que el precepto 41 de la Constitución de Cuba de 1940, se establecerá expresamente que la suspensión acordada por el Presidente de la-

república y por el Consejo de Ministros que no sea aprobada por el poder legislativo, no surte efectos". (8)

Si en la actualidad, el "deber ser" - es vivir dentro de un estado de derecho y tan repetidas veces así lo manifiestan los gobernantes, aunque el "ser" resalte abundantemente para contradecir lo anterior y -- hacer ver mal a los detentadores del mandato popular, de bemos seguir pensando que cuando se presente un estado-- de necesidad o de anormalidad, se respetarán los linea-- mientos enmarcados en el artículo 29 de nuestra Carta-- Magna respetandolos inclusive hasta sus ultimas consecue cias, porque lo dado es producto de la historia y ésta - se ve enriquecida mayoritariamente por la experiencia, y ésta siempre será positiva.

Y como antinadamente dice el Mto. Gon zález Espinoza: "precisamente como no esta en lo imposi-- ble, que por el dominio de bastardos intereses y con la suspensión de garantías, se cometan abusos en contra del individuo o contra la soberanía e independencia de los - estados, tal es la causa por la qué en la constitución,- se han puesto limitaciones al ejecutivo, a efecto de que sin enervar su acción y conciliando los intereses genera les haya seguridad en el derecho. Por ese motivo se pres cribe en el artículo constitucional que cuando la suspen

(8) ibid pág.53.

sión que nos ocupa sea necesaria decretarla, sea mediante acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Consejo de la Unión..." (9).

Cuando haya que tomar decisiones que estén orientadas a controlar, preservar o salvar el buen funcionamiento o la vida nacional, -que sería una de las finalidades últimas de la suspensión de garantías-, indudablemente creo, para tomar tal decisión trascendental-- en grado superlativo, debe de existir la concurrencia de los órganos de poder constitucionales que en el caso mexicano son el Ejecutivo y Legislativo. Curiosamente, --- creo, en el artículo 29 constitucional se excluye o no se menciona para nada el poder judicial, cuya importancia jurídico-social es indudable, ya que, según se desprende del artículo en cuestión, los secretarios de estado tienen más preeminencia para tal decisión que un poder constitucional como es el judicial.

No debemos olvidar que si bien es --- cierto que el artículo 49 constitucional instituye la división de poderes, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que el mismo artículo les da cierta autonomía a cada uno de los tres; con la siempre discutida finalidad de equilibrar y evitar sobrepesos de uno o dos, no menos -- cierto es que debe de existir en la vida nacional una --

(9). GONZALO ESPINOZA. Principios de Derecho Constitucional. Tomo I. Tip. José del Rivero. Méx. 1905 pgs. 502- y 503.

interdependencia y coordinación entre los tres poderes y nunca podrá concebirse una autonomía o una independencia total y radical entre ellos, en virtud de que el mundo - actual tan complejo hace que sea necesaria una ayuda mutua entre los tres poderes para un mejor proveer, y he-- dicho ayuda y no subordinación a uno sólo, como parece - ocurrir en nuestro país, y que generalmente no es para-- bien, como lo vemos en el "ser" cotidiano. "Un ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando --- esté controlado, esté subordinado al sufragio universal y sus actos esten enmarcados dentro de la ley fundamen-- tal. " (10).

Por otra parte cabe mencionar, que -- los titulares de las secretarías de estado, los departamentos administrativos y procurador de la república son auxiliares del presidente en los diferentes ramos de la administración pública y que, de acuerdo con el artículo 29, son autoridades que intervienen en la suspensión de garantías. Bien es sabido que la administración pública recae en una sola persona: el Presidente, "en otras palabras, la función administrativa de la federación es unitaria y constitucionalmente confiada al presidente de la república quien es responsable de los actos de sus coadyuvantes denominados "secretarios de estado". (11).

(10) JORGE CARPIZO. El presidencialismo mexicano. siglo-XXI editores. México 1978. pág. 221.

(11) *ibid.* pág. 210.

Entendiendo así las cosas, creo que el artículo 29, talvez por tradición constitucional, les da demasiada preeminencia formal a los auxiliares del presidente.

LUGARES EN QUE OPERA LA SUSPENSION.

A diferencia de todas sus antecesoras, la Constitución de 1917 estatuye ceteroquinamente que las garantías pueden suspenderse "en todo el país o en lugar determinado". Creo que en esta parte de nuestro artículo en cuestión, es positivamente limitativo al ámbito especial sobre el cuál ha de recaer la suspensión, y como -- atinadamente apunta el Mto. Burgoa: "por lo que concierne al alcance especial o territorial de la suspensión de garantías individuales, esta 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 -- tratará de la perturbación de la paz pública en una sólo entidad federativa, en la que para dar fin a la situa--- ción anómala se suspendieran las garantías individuales, sin que tal suspensión se hiciese extensiva a otros esta dos del país en los que no existiese dicha alteración." (12).

A éste respecto se puede decir que la suspensión de garantías puede ser de índole Nacional, --

(12) *ibid.* pág. 211

que abarca todo el territorio de la República, cuya trascendencia es absoluta, o puede ser Regional, cuando dicha suspensión se retraiga a una parte del territorio nacional, es decir, cuando uno o más estados se encuentran --- inmiscuidos, o más estrechamente, cuando una porción de--- una entidad federativa requiera de dicha suspensión.

No cabe duda, pues, que sólo una situación real de emergencia puede ser guión definitivo para--- la determinación de los lugares en que deban restringirse las garantías; pero de todos modos, los órganos estatales que intervienen en la suspensión tienen una limitación objetiva, pues la medida debe ser adecuada a las necesida--- des especiales que reclame la situación de excepción.

"Se pueden suspender en todo el país o en lugar determinado, según la naturaleza de la emergen--- cia. Así, un terremoto en el estado de Jalisco no tiene - porque afectar -de decretarse- al Estado de Sonora.(13) Tal es el sentido de la bella frase de Martínez Báez: "se ñalar el territorio en que ha de producirse el eclipse de la libertad y la duración de este fenómeno. (14).

GARANTIAS QUE PUEDEN SUSPENDERSE.

El artículo 29 de la Constitución de -

(13) JORGE CARPIZO. La Constitución Mexicana de 1917. UNAM. Méx. 1982.

(14) ANTONIO MARTINEZ BAEZ. Concepto General del Estado de Sitio. Rev. de la Esc. Nal. de Jurisp. Méx. 1945. núms. 25 a 28. pág. 103

1857 fue severamente criticado, porque estableció la suspensión de las garantías que otorgaba al hombre, con excepción de las que aseguraban la vida de éste, lo cuál ha cia pensar que podían limitarse "todas" menos la concer--niente a la inviolabilidad de la vida humana. Y al insig--ne jurista Vallarta preocupaba en tal grado esta disposi--ción, que al proponer que se le reformara, cuanto antes,--era con el objeto de que se consignara cuáles garantías--podían restringirse, en las que no debían quedar inclui--das las inherentes a la condición humana, considerando---que:

"...Si en México se ha de poder suspender toda -
garantía con excepción de las que se refieren a-
la vida del hombre, no matándosele, se le puede-
constitucionalmente despojar de su propiedad, --
atormentar, mutilar, condenarlo sin juicio, redu
cirlo a la condición de esclavo..." la lógica --
nos impone esta terrible consecuencia;. En honra
de mi patria debo apresurarme a decir que aunque
los términos generales de la ley autorizan esa--
consecuencia, nunca ni en el calor de las mas --
apasionadas luchas políticas, ni en medio de los
peligros más graves para la república, se ha he-
cho una suspensión de garantías que legalice e--
sos injustificables atentados: nunca aquí se ha-
permitido en nombre del artículo 29, la esclavi-
tud, la mutilación, la condenación sin juicio,--
el despojo de la propiedad sin indemnización. Si
en México se han cometido errores, nunca se han
autorizado esos crímenes contra la civilización.
Suspensión de garantías se ha hecho, sin más fin
que asegurar el triunfo de una facción vencedora,
hasta poniendo una mordaza en la boca de los ven
cidos; suspensión se ha hecho, en que se ha de--
primido el delito político hasta colocarlo al ni

vel que tiene el común más odioso, para así poder castigar al enemigo bajo el imperio de una ley cruel; suspensión, en fin, en que la pasión-política ha ido cayendo de error en error; pero ningún Congreso Mexicano, preciso es repetirlo, ha tenido la desgracia de suspender todas las garantías, con excepción de las que aseguran la vida del hombre, como el texto constitucional lo permite; ningún Congreso ha creído siquiera posible que auien en nombre de la ley se esclavice, se mutile, se atormente. Pero siempre se debe reformar, y cuanto más pronto mejor, un texto constitucional que autoriza permisos que pueden llegar hasta la barbarie; se debe corregir con tanta mayor razón, cuanto que es de evidencia que su letra, que la generalidad alarmante de sus términos está en contradicción con el espíritu en que fue concebido, con la voluntad manifiesta del constituyente, que lo menos que quiso fué que se desconocieran las garantías que preconizó como inherentes a la naturaleza del hombre. El artículo 29 debe modificarse en el sentido de que él mismo defina cuáles son aquellas garantías que además de la que aseguran la vida, no pueden, no deben suspenderse jamás, ni por ningún motivo, las que, por proteger ciertos derechos que nunca la sociedad ni la ley pueden desconocer, establecen prohibiciones que no deben violarse (las relativas, por ejemplo, a la esclavitud, la mutilación, el tormento, la condenación sin juicio, la aplicación de leyes ex postfacto, etc.), y cuáles son la que pueden restringirse en nombre la de la salud pública, y cuándo, en conflicto del derecho social y del individual, aquél debe sobreponerse a éste, sin afectar los esenciales a la naturaleza del hombre (como por ejemplo la detención por más de tres días sin auto de prisión, la ocupación de la propiedad con indemnización posterior, el juicio de imprenta por jueces que no sean jurados, etc.), y cuáles, en fin, pueden suspenderse por entero, sin desco

nocer esos derechos naturales (como el viajar -- con pasaporte, como el no portar armas, como eno reunirse para tratar asuntos políticos, etc.). Y no sólo esto debiera comprender la reforma de-- aquel texto, sino ordenar que cuando alguna ley- haya de suspender las garantías, se expresen en- ella con toda claridad cuáles sean, se demarquen las restricciones que deban sufrir, y sobre todo, establecer que esa ley contenga los preceptos -- que regulen los deberes y derechos de los habi-- tantes de la república durante la suspensión mis- ma de las garantías. Así quedarán extinguidos de raíz grandes abusos. Aunque no debo ocuparme en- éste estudio de las cuestiones abstractas que se debaten en la esfera más elevada de la ciencia, - ni entrar en el examen de las teorías que escue- las rivales sustentan acerca del origen del dere- cho, me siento obligado a decir aunque no sea -- más que una palabra sobre el reproche de inconse- cuente que se hace a nuestra constitución, por- que "autoriza la suspensión de garantías que --- ella misma preconiza como inherentes a la natura- leza del hombre". Absurdo sería el suponer si--- quiera que todas las garantías que enumera la - Constitución fueran otros tantos derechos de esa clase, que todas fueran igualmente sagradas como inherentes a la condición humana, porque es ab-- surdo decir que el derecho sin pasaporte, esta a igual altura que el derecho de no ser esclavo. - De esas hay una que nunca pueden limitarse sin-- atentar contra la naturaleza del hombre; otras - que pueden restringirse, y algunas que son sus- ceptibles de supresión temporal. Pertenecce ala- primera categoría el derecho del hombre a no ser esclavo, es decir a ser libre; es ejemplo de la- segunda categoría el derecho de no ser preso si- no con ciertas fórmulas legales, y constituye la tercera clasificación el derecho de portar ar-- mas." (15).

(15). IGNACIO L. VALLARTA. Citado por AGUILAR Y- MAYA.

Interesantes las anteriores concepciones del Mto. Vallarta, y que nos demuestran su honda preocupación por el texto del artículo 29 de la Constitución de 1857, ya que desde la redacción misma, según él, atentaba en sí la naturaleza humana del individuo gobernado, y daba al gobernante un poder amplio para, llegado el momento, reducir al hombre gobernado a su mínima expresión, claro, sin "atentar" contra su vida misma. No de menos interés sería la opinión del citado jurista acerca del actual artículo 29, que puede pensarse ya no respeta la vida humana, si precisa la situación anormal que exista.

El constituyente mexicano (1916-1917)- que elaboró la vigente constitución, modifico el sistema que prescribía la ley fundamental anterior, al determinar que son materia de suspensión: las garantías que fuesen - obstáculo para hacer frente a la situación en forma rápida y fácilmente; con lo cuál creo una nueva fórmula, que en sí misma es menos defectuosa pero que a la vez abre -- más el concurso total del poder detentador del gobernante. Además, el mismo constituyente estableció otra diferencia considerada por la Comisión Dictaminadora del Proyecto de Constitución Nacional: que la suspensión pueda contraerse a terminada región o extenderse a todo el país. Los motivos que esgrime la Comisión Dictaminadora, para no exceptuar la suspensión de aquellas garantías que aseguren la vida del hombre son los de que si se aprueba por el Ejecutivo en Consejo de Ministros y por el Congreso una medida

tan grave como la suspensión de garantías, es evidente - que lo exigirá la salvación pública; y para que tal medida produzca el efecto deseado será indispensable dejar a los poderes que la decreten libertad para que ellos mismos fijen el alcance de aquélla en vista de las circunstancias, pues que de no comprender también la suspensión de las garantías las que protegen la vida no producirá - la medida otro resultado que poner en descubierto la impotencia del poder público para garantizar la seguridad-social.

Recientemente se ha expresado que el artículo 29 actual no limita las garantías que pueden -- suspenderse, pero haciendo una más profunda reflexión--- acerca de la cuestión, relucirá que la suspensión sólo-- opera en relación con algunas garantías, pero no con respecto a todas.

"Si la restricción de los derechos só lo puede hacerse, constitucionalmente, por medio de prevenciones generales, es evidente que queda excluida toda posibilidad para suspender el primer párrafo del artículo 13 del código político en vigor resultado inmediatamente que durante el estado de emergencia, como en los - tiempos normales, ninguna persona puede ser juzgada por leyes privativas." (16).

(16). AGUILAR Y MAYA JOSE. Ob. Cit. pág. 60.

La ley privativa lo es solamente en cuanto a su forma, pues como no es ni general, ni permanente, ni abstracta carece de los elementos necesarios de toda ley. De modo que al establecerse que la suspensión sea a través de prevenciones la Constitución reconoce, al mismo tiempo, la supremacía de la norma de derecho.

También del artículo 29 se desprende que nada más algunas garantías pueden ser objeto de suspensión pero no todas, ya que únicamente autoriza la limitación de las que sirvan de impedimento para hacer frente inmediatamente a la situación, y entre éstas, nunca ofrecen "obstáculo", las inherentes a la condición de la persona humana; y así lo apreció el régimen del Sr. - Presidente Avila Camacho, cuando al reglamentar la suspensión de garantías que propuso al Congreso de la Unión, no limitó, las que proscriben la esclavitud, la aplicación retroactiva de las leyes, la condena sin juicio y el ser juzgado por leyes privativas y por tribunales especiales.

También otra limitación a lo, aparentemente, extensivo del artículo en cuestión, es que el estado de necesidad mismo será el índice para puntualizar que garantías pueden suspenderse; pues la guerra extranjera (invasión), la rebelión (perturbación grave de la paz pública) y la sociedad en grave peligro o conflic

to (inundaciones, epidemias, etc.) plantean situaciones de emergencia no sólo diversas sino diferentes, que originarán en unos casos una suspensión más amplia que en otros, en una relación siempre de medio a fin.

Interesante enumeración de garantías susceptibles o no de suspensión o restricción hace el Lic. José Perogordo y Salas, citado por el Mto. Herrera y -- Lasso:

"primero. No son susceptibles de suspensión o restricción: Las garantías relativas a la proscripción de la esclavitud (Art. 2); al derecho de petición (Art. 8); a la invalidez de los títulos nobiliarios (Art. 12); a la prohibición general de tratados que "alteren los derechos del hombre y del ciudadano" y a la especial de tratados que autoricen la extradición de delincuentes políticos o de reos que hayan sido esclavos en el país donde cometieron el delito (Art. 15); a la -- prisión por deudas civiles y a la gratuita y expedita -- administración de justicia (Art. 17); al número de instancias en los juicios criminales, a la eficacia de la -- verdad legal y al carácter definitivo de las sentencias (Art. 23); a la libertad religiosa en que están comprendidas la de creencia y la de culto (Art. 24).

b) Las normas del artículo tercero, -- que es un estatuto despótico sin contenido alguno de garantías.

c) La garantía de libertad de trabajo, en cuanto al propósito y la preparación para realizarlo (Art. 4); la de no ser juzgado por "leyes privativas" -- (Art. 13); la que impide la aplicación retroactiva de -- las leyes y la que norma el arbitrio del juzgador en las sentencias del orden criminal y civil (Art. 14); la de no "ser molestado en su persona, familia domicilio papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito-- de la autoridad competente (Art. 16); la que impone al - proceso penal carácter específico determinado por el auto de formal prisión y la que salvaguarda al reo de maltratamiento, molestias ilegales y contribuciones o gabelas en la prisión (Art. 19); la de ser sometido a juicio, la de defenderse en él, la que lo libera de compulsión-- para declarar en su contra, la de conocer las circunstancias del proceso, la de aportar pruebas, la de ser careado con los testigos de cargo, la que prohíbe la prolongación de la detención por causas pecuniarias y la que incluye el lapso de ella en el cómputo de la pena (Art. 20) la que suprime las penas atroces, las inusitadas, las -- trascendentales, la confiscación de bienes y la de muerte por "delitos políticos"

FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

Con la institución de la suspensión de garantías individuales corren aparejadas las autorizaciones que el Congreso de la Unión puede otorgar al Ejecutivo Federal, para que haga frente a la situación de emergencia motivada por una invasión, por la perturbación grave de la paz pública o por cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; pero si la suspensión debe ser aprobada por la Comisión Permanente, ésta jamás puede conceder autorizaciones al Ejecutivo porque la misma constitución se lo impide, en atención a que no podría delegar lo que no tiene, como son las facultades legislativas, que corresponden al Congreso en su totalidad y no a su representación.

El artículo 49 de la Constitución establece la separación de funciones, y declara que el ejercicio del Legislativo no podrá depositarse en un solo individuo, con las excepciones del artículo 29, y del segundo párrafo del artículo 131.

La mayor parte de la doctrina mexicana reconoce que existen esas dos posibilidades para utilizar facultades extraordinarias; sólo algunas personas opinan que la proscripción de tales facultades es absoluta, aunque en realidad con esa interpretación se inter--

pretación se interpola a la propia Constitución. (19).

De algunas tesis de la Suprema Corte de Justicia se desprende que la ratificación del Congreso, de las medidas legislativas adoptadas por el Ejecutivo-- en uso de facultades extraordinarias, no constituye una prolongación del estado de excepción, como algunos han señalado, sino el cambio de la naturaleza de la norma -- misma. (20).

El profesor Palacios propone distinguir entre varias posibilidades que podría implicar el ejercicio de las facultades extraordinarias en el Derecho Constitucional Mexicano. En este sentido, formula cuatro hipótesis:

- a) el Ejecutivo se arroga tanto las funciones -- del Legislativo, como las del Judicial;
- b) el Ejecutivo atenta contra las entidades federativas;
- c) el Legislativo abdica de sus facultades constitucionales, por el no ejercicio de ellas, y
- d) el Ejecutivo ejerce por tiempo limitado y en territorio determinado, algunas de las facultades restrictivas de la libertad individual. (21).

(19). Cfr. RAMON PALACIOS J. Las Facultades Extraordinarias al Ejecutivo. Puebla, 1965. pág. 55 y ss.

(20). DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Obra colectiva editada por la Cámara de Diputados. México, 1968.

(21). RAMON PALACIOS J. Ob. cit. pág. 11

Como se ve la preocupación central reside en la delimitación de las atribuciones presidenciales. Es claro que dentro del contexto constitucional mexicano, las hipótesis a, b y c, no pueden funcionar.

En cualquiera de esos casos estaríamos frente a una flagrante ruptura del orden constitucional y, por ende, se habría producido un golpe de estado. Empero, el ejercicio de estas facultades extraordinarias-- en México, muchas veces a significado precisamente eso: la ruptura del orden constitucional.

Durante la primera mitad del siglo XIX - el uso de las facultades extraordinarias por parte del-- Ejecutivo, dio lugar a graves procesos de turbulencia social y política. Y esto, con todo y que ni el Acta constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, ni la Constitución del mismo año, admitieron la posibilidad de que se otorgaran tales facultades al Ejecutivo.

Eso no obstante, repetimos, muchos fueron los casos en que, anticonstitucionalmente, se invistió al presidente de la República en el ejercicio de facultades que el rígido principio de separación de poderes hacía inadmisibles.

Lo contradictorio es que el propio Congreso Constituyente que dictó la Constitución de 1824, - haya conferido al presidente Guadalupe Victoria el ejer-

cicio de dichas facultades. (22).

Un curioso ejemplo de la utilización de esas facultades extraordinarias, fue ofrecido el 4 de diciembre de 1829, cuando " usando de las facultades extraordinarias concedidas para proporcionar recursos con que atender los gastos urgentísimos de la hacienda pública", el propio presidente Guerrero declaró nulo un testamento, reconoció a los herederos ab intestato, y dictó órdenes para que la comandancia general pusiera en posesión de los bienes a estos herederos, a cambio del cual ellos "se obligaron a hacer una donación de cuarenta mil pesos en efectivo y sesenta mil en créditos, en favor de la hacienda pública". (23)

Después en la Constitución de 1857 confirió a los derechos del hombre un papel ciertamente relevante, y fue esa misma Constitución la que, de una manera precisa, incluyó la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo. En efecto, con la vigencia de esa Constitución coincidieron una serie de disposiciones legislativas que dieron lugar al estado de excepción. El 5 de noviembre de 1857 un decreto del Congreso de la Unión suspendió las garantías individuales. "para promo-

(22). Cfr. JOSE C. VALADES. Orígenes de la República Mexicana. México, 1972. pág. 25.

(23). FELIPE TENA RAMÍREZ. La suspensión de garantías-- y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano, Revista de la Escuela Nal. de Jurisprudencia. México, enero-diciembre 1945. T. VII, núms. 25. a 28. pág. 147-8

ver el restablecimiento del orden público". En aquella - ocasión la suspensión afectó las garantías contenidas en los artículos 7, 9, 10, 11 (primera parte) del 13, 16,-- (primera y segunda parte) del 19, 21 y 26 de la Constitución. Además, confería al Ejecutivo la facultad de dictar "los reglamentos y órdenes relativas a dicha suspensión". (24).

El periodo de Benito Juárez fue particularmente pródigo en la utilización de facultades extraordinarias, pues "gobernó excediendo los límites del artículo 29, legisló en épocas pacíficas: el 30 de diciembre de 1871 expidió la ley de contribuciones directas del distrito federal. Y de aquí nació la costumbre -viciosa y anticonstitucional- del ejecutivo de legislar fuera de los márgenes constitucionales." (25).

Creemos que las circunstancias mismas de la época hicieron que Juárez abusara de las facultades-- extraordinarias que le fueron conferidas, y a ello se refiere el insigne maestro Rabasa:

no es posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrogó de 63 a 67, ni usarlo con más - vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más--

(24). ANDRES SERRA ROJAS. Liberalismo y Constitución. El poder Ejecutivo en la Constitución de 1857. México, s.f. pág. 71

(25). JORGE CARPIZO. ob. cit. pág. 210.

alteza de miras ni con éxito más cabal. Fundado en el decreto de 11 de diciembre que le concedió facultades omnímodas, sin más restricción que en caminarlas a la salvación de la patria, ningún--obstáculo encontró en su áspero camino que no--fuera allanable; substituyó al Congreso, no para dictar toda clase de leyes, sino en sus funcio--nes de jurado para deponer el presidente de la - Corte Suprema; y fue más allá: substituyo no sólo al Congreso, sino al pueblo, prorrogando el tér--mino de sus poderes presidenciales por todo el--tiempo que fuese menester; pero se atuvo a lo--que la ley de diciembre le prescribía como res--tricción, y que era sólo en verdad la razón de - ser de aquella delegación sin ejemplo: salvo a--la patria. (26).

La atribución de facultades extraordinarias al jefe del Ejecutivo se vio frenada, al menos en - lo estrictamente legal, por una serie de importantes ad--versas. Una de las más significativas fue la tesis de --don Ezequiel Montes, ministro de la Suprema Corte, quien en la ejecutoria Faustino Gorívar de 6 de junio de 1877, sustentó en sus considerandos:

Quinto: que tanto el artículo 29 de la constitu--ción como la conducta del primer Congreso Consti--tuyente, demuestran que la ley fundamental quiso imitar el buen ejemplo que la República de Roma--dio a todas las naciones del mundo creando una--dictadura por medio de una ley creada por el Se--nado y el pueblo, sin haber concedido al dicta--dor de dar leyes (Tito Livio, Pomponio, Juan Lo-

(26). EMILIO RABASA. La Organización Política de México. La Constitución y la dictadura, Madrid. Esp. págs. 145-46

renzo Lido, Juan Rosini, Juan Jacobo Rousseau; — sin embargo de que sus facultades eran amplísimas y de que se extendían hasta de privar de la vida a los ciudadanos romanos, que durante la — dictadura estaban privados de las garantías que les daba la Ley Porcia.

Sexto: que los poderes Ejecutivos y Legislativo de la Unión, desde diciembre de 1861 hasta octubre de 1876, han creado repetidas veces, no la dictadura constitucional, imitación de los buenos tiempos de la República romana sino la tiranía de Sylla y César, que usurparon el poder legislativo y contaron en sus manos todos los derechos de la soberanía popular.

Septimo: Que aun antes de las monarquías constitucionales europeas, se ha reservado siempre el pueblo el derechos de sus representantes y sólo sus representantes, poder legislativo, decreten los impuestos.....

Décimo: que en la naciones regidas por el sistema constitucional, es una máxima absoluta cierta: que el poder legislativo no debe, ni puede, — transferir la facultad de hacer leyes a otro alguno, o depositarla, sino donde el pueblo lo ha hecho (Locke, en el Gobierno Civil). Uno de derechos, digo, uno de los principios fijos en derecho constitucional, es que la facultad conferida al poder legislativo para hacer leyes, no puede ser delegada a otro cuerpo o autoridad. Allí donde el poder soberano del Estado ha depositado la autoridad, allí debe permanecer; y sólo por los agentes constitucionales se deben expedir las leyes, hasta que cambie la misma constitución."(27)

Como se puede ver, a través de los con--

(27). MARIO DE LA CUEVA. La Suspensión de Garantías y la vuelta a la normalidad. Revista de la Escuela Nal. de Jurisp. núms. 25, 26, 27 y 28 págs. 172-73

siderados transcritos, veinte años después de promulgada la constitución, seguían existiendo serias reservas en relación a la delegación de facultades para que el Ejecutivo Legislase.

La tesis del ministro Montes pudo haber sido un correctivo a la propensión del Legislativo de delegar facultades; pero Vallarta, en enero de 1882, en el amparo Calvillo, dio nuevo enfoque al problema, al dejar sentado que:

10. únicamente la disolución del Congreso por el Ejecutivo, o la absorción por parte de éste, de todas las facultades correspondientes al primero, estaban vedados por el artículo 29 y 50 de la Constitución, y que
20. las autorizaciones conferidas para legislar en un determinado ramo de la administración no hacían desaparecer al poder legislativo, siendo en consecuencia constitucionales. (28).

Los puntos de vista sustentado por el -- ilustre jurista no dejan de ser controvertibles. Obvio -- resulta que, en la hipótesis contemplada en primer término, se produce una ruptura del orden constitucional. Por lo que toca a la segunda hipótesis, debe tenerse presente que las autorizaciones para legislar sólo conferían--

(28). RAMON PALACIOS, ob. cit. págs. 62-63

al ejecutivo a causa de haberse suspendido las garantías individuales. Por tanto la aclaración se hacía innecesaria.

Las tesis Landa y Vallarta coinciden en señalar que, en tanto no se transfieran al Ejecutivo la totalidad de las funciones correspondientes al Legislativo, no es posible hablar de que se hayan fundido, en una sola persona, dos poderes de la Federación. Atendiendo a esta argumentación, el simple otorgamiento al Ejecutivo-- para que, en ciertas condiciones y en ciertas materias-- legisle, no vulnera al artículo 49 constitucional.

De acuerdo con la tesis Landa, aceptada por Vallarta, el artículo 50 de la constitución de 1857, correspondiente al 49 de la actualmente en vigor, "..prohibe absolutamente se reúnan dos poderes en una sola persona o corporación o que se deposite el Legislativo en - un solo individuo, porque la reunión de poderes-- la confusión en uno solo, y esto no puede entenderse sin la destrucción de uno de ellos..." (29).

Con base en esa argumentación, fue que - el Ejecutivo disfrutó de facultades extraordinarias aun en los casos no previstos por el propio artículo 49. De todas maneras, se decía, la transferencia de funciones-- de un poder a otro era parcial y no total; por ende, se-

(29). FELIPE TENA RAMIREZ. ob. cit. pág. 225.

agregaba, no se violaba la constitución.

Durante el porfirismo, y de acuerdo con la observación del jurista Tena Ramírez, se presentó un doble fenómeno: por un parte, el auge desmesurado de las facultades extraordinarias; por otra, la no utilización del artículo 29. Así, y a partir de entonces, las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías se se pararon y adquirieron vida "autónoma e independiente entre sí" (30).

En el mensaje con que Venustiano Carranza acompañó al proyecto de Constitución de 1917, se hacía una acrítica evaluación de lo que había ocurrido, hasta ese momento, con la sistemática delegación de poderes legislativos en favor del Ejecutivo. De ahí que en el -- proyecto se estableciese, con entera precisión, que la-- delegación de facultades sólo sería valedera para los ca sos previstos por el artículo 29, donde se establecía la posibilidad de suspender las garantías individuales.

El proyecto presentado por Don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de 1916-1917, in-- cluyó una nueva adición:

no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse - el legislativo en un individuo, salvo el caso de

(30). FELIPE TENA RAMÍRES. La Suspensión de Gar... ob. cit. pág. 133.

facultades extraordinarias, al Ejecutivo de la -
Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo--
29.

El dictamen reunido por la comisión res-
pectiva, en la sesión de 16 de enero de 1917, propuso la
aprobación del artículo 49 en los mismos términos de la
iniciativa.

Pese a la experiencia política de México
a partir de 1857, no se remedio el problema que tantas -
inquietudes había motivado, por cuanto implicaba una pe-
renne ruptura del principio de la separación de poderes.
Como adelante veremos, el otorgamiento de facultades ex-
traordinarias se convirtió en tema muy debatido durante
las décadas que siguieron a la promulgación de la Consti-
tución.

El presidente Plutarco Elías Calles tam-
bién se valio de las facultades extraordinarias como ins-
trumento para la realización de importantes objetivos po-
líticos. Así, el 25 de agosto de 1925 expidió la Ley ---
Constitutiva Del Banco de México; más tarde, el Código -
Civil del Distrito y Territorios Federales de 1928, toda
vía vigente, la Ley General de Títulos y Operaciones de-
Crédito de 1932, la Ley Minera de 1930, el Código de Pro-
cedimientos Penales para el Distrito Federal de 1934, el
Código Penal Federal y para el Distrito y Territorio de-
1931, fueron promulgados, inconstitucionalmente, por el
presidente de la República en uso de facultades para le-

gislar. (31).

Debido a la excesiva utilización de las facultades extraordinarias para legislar, el presidente Cárdenas decidió enviar al Congreso una iniciativa para adicionar al artículo 49.

Es importante constatar el reconocimiento que, en la propia iniciativa, se hace del exceso que antes mencionamos:

Ha sido práctica inveterada, decía el presidente Cárdenas que el presidente de la República solicite al H. Congreso la concesión de facultades-- extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos, facilitándose así la expedición de leyes que se ha estimado inaplazables -- para regular nuevas situaciones ya para que la colectividad del Estado pudiera desenvolverse en concordia con las necesidades del país. La administración que presido estima que la continuación indefinida de esta práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del poder legislativo, contrariando en forma que pudiese grave, el sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución.."

(32).

Había pues un reconocimiento expreso del vacío que durante varios años, se fue gestando hasta dar lugar a prácticas ostensiblemente inconstitucionales. Para enmendar esa situación, la iniciativa proponía adicio

(31). Cfr. RAMON PALACIOS, ob. cit. págs. 59-60.

(32). Cit. por DIEGO VALADEZ. La Dictadura Constitucional en América Latina. UNAM, Méx. 1974, pág. 145.

nar el artículo 49, cuyo segundo párrafo quedaría redactado así:

no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse -- el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la -- Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo fa cultades extraordinarias para legislar.

Como se ve, la adición no decía nada que no estuviese ya contenido por el texto original. En realidad, no vino a significar sino una reiteración de una limitación que ya existía. No obstante, el Congreso acogió la iniciativa con beneplácito.

Esta adición propuesta por el general -- Cárdenas al artículo 49, ha sido considerada, sutilmente, por el Mto. Martínez Bález, como una derogación por -- Ley escrita de una costumbre que a su vez había derogado a la Ley escrita. (33).

La segunda reforma sí tuvo mayor impor -- tancia y dio lugar a un debate más responsable. El 5 diciembre de 1950 el presidente Miguel Alemán presentó -- al Congreso una iniciativa de reforma al artículo 131 -- constitucional de acuerdo con el cual:

El Ejecutivo queda facultado para aumentar o dis -- minuir las cuotas de las tarifas de exportación--

(33). Cfr. ANTONIO MARTINEZ BAEZ. ob. cit. pág. 108.

e importación expedidas por el Congreso de la -- Unión; crear o suprimir las propias cuotas, así como restringir y aun prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda la determinación de los precios y de proteger la producción nacional, así como cualquier otro propósito en beneficio del país.

El dictamen respectivo entendió que las atribuciones que ese párrafo del artículo 131 concedía al ejecutivo, se desenvolverían dentro de las leyes que el propio Legislativo dictase.

Concluye así la evolución de ese precepto constitucional que, actualmente establece una doble posibilidad para que el presidente de la República sea-- investido con facultades extraordinarias para legislar, por parte del Congreso de la Unión:

- a) que sea de acuerdo con el artículo 29, que se refiere a la suspensión de garantías individuales, o
- b) que sea de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 131, que se refiere a las facultades impositivas del Ejecutivo.

Ahora, por otro lado, haremos algunos comentarios acerca del decreto que suspendió las garantías individuales en México, con motivo de la Segunda Guerra Mundial, se vio precedido por otro en el que se definían los diversos aspectos de la posición de México en ese --

conflicto internacional.

Tal decreto de 1941, no puede ser considerado como un ejemplo de congruencia histórica. En su artículo 2o. se autorizaba al Ejecutivo "para permitir-- que los barcos e hidroaviones de guerra y los navíos con patente de corso, de cualquier clasificación, pertenecientes a alguna de las Repúblicas americanas, puedan -- arribar y fondear libremente en aguas y puertos mexicanos, previo aviso dado a la Secretaría de Relaciones Exteriores por el gobierno del país a que tales unidades-- de navegación pertenezcan". Más adelante, en el artículo 7o., también se autoriza el tránsito, por territorio nacional, de fuerzas militares de otros países latinoamericanos.

El artículo 7o. de la Ley de Prevenciones Generales de 1942, estableció que, en materia de libertad de expresión, el Ejecutivo:

tiene facultad para decidir, sin más audiencia -- de juicio que una audiencia de pruebas y alegatos ante el Ministerio Público Federal, sobre -- las infracciones al artículo 3o. y a las fracciones VII, VIII, y IX del artículo 9o. de la -- Ley de 9 de abril de 1917, aplicando las sanciones establecidas en los artículos 11 y 33 de la misma; podrán además, ordenar la suspensión temporal o definitiva de las actividades de los infractores en materia de publicidad. En caso de -- imponerse sanciones corporales, no será procedente la condena condicional.

Estimamos que esas atribuciones de carácter jurisdiccional excedían al propósito del artículo 49 constitucional y que, por ende, fueron violatorias de la Constitución. La suspensión de garantías prevista en el artículo 29 no supone que los tribunales cesen de desempeñar sus funciones. Así mismo se pusieron en vigor leyes de emergencia de muy dudosa legitimación; por esa razón el Mto. Tena Ramírez opinó que la legislación de emergencia expedida por el presidente Avila Camacho, en uso de las facultades legislativas que le fueron conferidas, no siempre se ajustó a las finalidades del otorgamiento que consistían en la defensa del territorio mexicano, de su soberanía, de su dignidad y el mantenimiento de las instituciones democráticas. Agregaba el propio constitucionalista mexicano que se dictaron numerosas disposiciones presidenciales, fundamentalmente en materia hacendaria,

donde no es posible descubrir, ni con mucha voluntad, relación alguna de medio a fin entre la disposición legislativa del Ejecutivo y la finalidad para la cual se le concedieron las facultades extraordinarias. Esas disposiciones corresponden a la vida normal del país y, por tanto, su expedición incumbe al órgano legislativo ordinario. (33).

En el mismo sentido se expresa el Mto. - Gustavo R. Velasco. Para el la actitud presidencial revulaba el "poco respeto para otro poder de la Federación"-

(33). FELIPE TENA RAMÍREZ. La Suspensión de Garantías, - ob. cit. pág. 144.

que el Ejecutivo tenía.

El mismo tratadista hace una triple clasificación de las disposiciones emanadas del presidente:

1.- Disposiciones realmente vinculadas con la emergencia.

En este sentido citaba la Ley que creó el Consejo Supremo de la Defensa Nacional; la Ley que reglamentó la portación de armas, y el decreto que instituyó la defensa civil, entre otras.

2.- Disposiciones que dudosamente se relacionan con la -

emergencia. Los ejemplos que proporciona se relacionan a las leyes sobre juegos y apuestas, el decreto que creó la Secretaria de Salubridad y Asistencia, - el decreto que reglamentó las compras de las dependencias oficiales, y una buena parte de disposiciones de carácter fiscal.

3.- Finalmente, menciona aquellas disposiciones que, con toda certeza, no se relacionan con el estado de emergencia. Tales eran los casos de la Ley de la Lotería Nacional, del decreto que creó al Colegio Nacional, - las leyes del hospital infantil y del Instituto Nacional de Cardiología, la Ley de la Cámara de Propiedad, luego derogada, el decreto que creó el establecimiento público Ingenio de El Mante, el decreto sobre talleres de costura y pequeñas industrias en el Distrito Federal, así como el que autorizó a la Secretaria de la Defensa Nacional para que expidiese títulos de ingeniero topógrafo.

En 1956, la tercera Sala de la Suprema - Corte de Justicia, por unanimidad de votos, admitió la-- constitucionalidad de conceder facultades legislativas - al Ejecutivo, cuando se tenga por objeto

la marcha regular y el buen funcionamiento de - la administración pública, sin que se repunte in constitucional el uso de dicha facultad, porque ello no significa ni la reunión de dos poderes- en uno, pues no pasan (al Ejecutivo) todas las- atribuciones del poder legislativo, sino más -- bien una cooperación o auxilio de un poder a -- otro. (36).

De ahí resulta la teoría, no muy apegada a la ortodoxia, de que el poder Ejecutivo se convierte - en auxiliar del legislativo, precisamente en materia de- legislación. ¡casi nada!

El Mto. Daniel Moreno coincide en seña-- lar que uno de los medios de que siempre se aprovecho el Ejecutivo mexicano con el fin de extender "y aun exage-- rar" el ejercicio de sus funciones, fue el de las facul-- tades extraordinarias "que tienen una historia negativa- en nuestra vida constitucional". (37). Pensamos que es - muy atinado el comentario del citado constitucionalista, ya que la reiterada concesión de facultades extraordina- rias al Ejecutivo ha sido un eficaz instrumento para que éste reafirme su autoridad, en detrimento de los otros--

(36). RAMON PALACIOS. ob. cit. pág. 65.

(37). DANIEL MORENO. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Pax-Méx. Méx. 1978. pág. 410.

dos poderes.

La Suprema Corte de Justicia ha declarado que "... tratándose de facultades delegadas el Ejecutivo actúa como órgano legislativo, en sustitución y con autorización del Congreso..." (38). No cabe duda, en este caso, de que el Ejecutivo queda plenamente equiparado al Legislativo; lo que no entendemos es que actúe en su "sustitución", porque esto implicaría una gama mucho -- más amplia de facultades de las que en realidad corresponden, en tales casos, al Ejecutivo. Por otra parte es imposible pensar en la sustitución de un órgano que sigue existiendo y disponiendo de facultades exclusivas e indelegables.

(38). Amparo en revisión 1936-958. "Adams", S.A. y Coags. Acuerdo de 9 de mayo de 1961, cit. por FRANCISCO - RAMIREZ FONSECA. Manual de Derecho Constitucional. Méx. 1967. pág.-156

CAPITULO TERCERO. LEGISLACION CONSTITUCIONAL COMPARADA.

Hemos partido de la idea de que el estudio comparado de una institución en América Latina se justifica esencialmente, por:

- a) la continuidad geográfica;
- b) la coexistencia temporal;
- c) la homogeneidad cultural, y
- d) la semejanza de sistemas económicos, políticos y jurídicos, con la única salvedad de Cuba, en la que no obstante se dan las anteriores características.

Con lo que creemos que por lo mismo se justifica que se estudie la institución de suspensión de garantías, que en capítulos anteriores hemos mencionado. No aludiremos en este pequeño trabajo a legislación constitucional vigente de países del viejo mundo, ya que, necesariamente, tendríamos que consignar características de tipo político, económico y jurídico, amén de las históricas; y que por lo heterogéneo de la empresa no la ocuparemos por el momento. En cambio en América Latina, históricamente muy poco dudable, hay una homogeneidad uniforme en todo sentido y que por lo mismo es menos escabroso tratar un tema generalmente afín a estos países. Por otro lado sólo mencionaremos las naciones donde su legislación sea idónea para ilustrar modelos adoptados de suspensión de garantías.

ARGENTINA.

En Argentina el artículo 23 de su -- Constitución señala los casos en que el estado de sitio -- debe ser declarado. De la redacción del texto se deduce-- que el estado de excepción procede por: a) en caso de con moción interior, y b) en caso de ataque exterior. Ya que-- dicho precepto previene que:

Artículo 23. En caso de conmoción interior o de ataque exterior que ponga en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades -- creadas por ella, se declarará el estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino.

Como se aprecia, dicho precepto no escapa a la ambigüedad conceptual, ya que está en la discrecionalidad gubernamental para apreciar cuándo una con moción representa de cierto una amenaza para las autoridades emanadas de la Constitución. Por otro lado, en comparación con lo anterior, la fracción 26 del artículo 67, corresponde al Congreso declarar el estado de sitio en -- uno o varios puntos del territorio nacional en caso de -- conmoción interior; sólo durante su receso esa de claración puede formularla el jefe del Ejecutivo, aunque tiene

derecho de aprobar o suspender lo actuado por éste, tan pronto como se reúna. El artículo 86 de la fracción 19 se menciona claramente que en caso de ataque exterior el presidente de la República puede decretar el estado de sitio, con autorización del Senado; ya que menciona que:

Artículo 86. El presidente de la Nación tiene -- las siguientes atribuciones:

19. Declarar el estado de sitio en uno o varios puntos de la nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, -- porque es atribución que corresponde a este cuerpo. El presidente la ejerce con las limitaciones prescritas en el artículo 23.

Por otro lado, a manera de mención, el artículo 29 prohíbe expresa y tajantemente la delegación de facultades extraordinarias en favor del Ejecutivo o gobernadores de provincia; lo que significa que tanto en -- tiempos normales y épocas de anormalidad (conmoción interior o ataque exterior) el titular del Ejecutivo o los gobernadores provinciales sólo podrán actuar dentro del radio de acción que la ley le ha conferido, no pudiendo salir de ese margen aunque haya una situación muy grave, ya que preceptua:

Artículo 29. El Congreso no puede conceder al -- Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder públi-

co, ni otorgarles sumisiones o supremacías por - las que la vida, el honor o las fortunas de los- argentinos queden a merced de gobiernos o perso- na alguna. Actos de esta naturaleza llevan consi- go la nulidad insanable y sujetarán a los que -- los formulen, consientan o firmen, a la responsa- bilidad y pena de los infames traidores a la pa- tria.

BOLIVIA.

En el país boliviano de acuerdo con su Constitución en su artículo 34 el estado de sitio proce- de en casos de grave peligro, y ello puede ser pro- ducto de conmoción interior o ataque exterior. La decla- ración corresponde al jefe del Ejecutivo, con el dicta- men aprobatorio del Consejo de Ministros. El decreto del estado de sitio debe recibir autorización legislativa -- inmediata, si el Congreso se encuentra en sesiones al mo- mento de ser declarado; en caso de que se reúna con pos- terioridad en sesiones ordinarias o extraordinarias, tam- bién deberá extender esa autorización.

Sin embargo, para que el Ejecutivo -- pueda decretar el estado de sitio por segunda vez en un- año, requiere, en esta ocasión del consentimiento previo del Congreso. Ya que se establece:

Artículo 34. En caso de grave peligro por causa- de conmoción interior o guerra exterior, el jefe del poder ejecutivo, con dictamen afirmativo del Consejo de Ministros, podrá declarar el estado -

de sitio de la extensión del territorio que fuere necesario.

Si el Congreso se reuniere ordinaria o extraordinariamente, estando la República o una parte de ella, bajo el estado de sitio, la continuación de éste será objeto de una autorización legislativa. En igual forma se procederá si el estado de sitio fuese dictado por el poder ejecutivo estando las Cámaras en función.

Si el Ejecutivo no suspendiera el estado de sitio antes de noventa días de cumplido este término caducará de hecho, salvo el caso de guerra internacional declarada o de guerra civil en acción.

Los que hubieran sido objeto de apremio, serán puestos en libertad, a menos de haber sido sometidos a la jurisdicción de tribunales competentes. El Ejecutivo no podrá prolongar el estado de sitio por nuevo decreto más allá de noventa días, ni declarar otro estado de sitio dentro del mismo año, sino con consentimiento del Congreso. Al efecto lo convocará a sesiones extraordinarias si ocurriese el caso durante el receso de las Cámaras.

Por otro lado de manera expresa, el artículo 35 de la Constitución boliviana formula una relación taxativa de los efectos que produce la declaración del estado de sitio:

Artículo 35. La declaración del estado de sitio produce los siguientes efectos:

1o. El Ejecutivo podrá aumentar el ejército permanente y llamar al servicio las reservas que estime necesarias.

2o. Podrá imponer la anticipación que fuere indispensable sobre contribuciones y rendimientos nacionales, y negociar por vía de empréstito los

los recursos suficientes, siempre que no puedan cubrirse los gastos con las rentas ordinarias. - En los casos de empréstito forzoso, el Ejecutivo asignará las cuotas y las distribuirá entre los contribuyentes conforme a su capacidad económica. 3o. Las garantías/derechos que consagra esta --- Constitución no quedarán de hecho suspensos, en general, con la declaratoria del estado de sitio; pero podrán serlo respecto de señaladas personas, fundadamente sindicadas de tramar contra la tran-quilidad de la República, de acuerdo a lo que se establece en los siguientes párrafos.

En los siguientes párrafos del mencionado artículo 35 se menciona la forma de cómo ha de hacerse el arresto a los sindicados (sospechosos) de alte--rar la tranquilidad pública. Este es el unico caso que--se puede decir que el estado de sitio puede contraerse a determinadas personas, ya que en las demás constitucio--nes de América Latina el estado de sitio o la suspensión de garantías es expresamente general.

BRASIL.

El artículo 155 de la Constitución --brasileña determina los siguientes casos como condicio--nes para declarar el estado de sitio: a) grave perturba--ción del orden; b) amenazas de que se produzca esa per--turbación, y c) guerra exterior.

La competencia de la declaración del estado de sitio corresponde al presidente de la Repúbli--ca, aunque debe someter su acto al Congreso Nacional, es

te sometimiento lo entendemos como una solicitud de --
aprobación, pero dejando al Congreso la alternativa de --
no pronunciarse con lo cual se reputaría su tácito con--
sentimiento a la medida presidencial. Veamos pues:

Artículo 155. El presidente de la República po--
drá decretar el estado de sitio en casos de:

I. Perturbación grave del orden o amenaza de rup--
tura del mismo;

II. Guerra.

Párrafo 1o. El decreto de estado de sitio especi--
ficará las regiones que la medida abarque, así --
como las normas que deberán observarse y designa--
rá a las personas encargadas de su ejecución.

Párrafo 2o. El estado de sitio autoriza las si--
guientes medidas coercitivas:

a) la obligación de residencia en localidades de--
terminadas;

b) la detención en edificios no destinados a los
reos de delitos comunes;

c) la busca y la aprehensión en el domicilio pro--
pio;

d) la suspensión de la libertad de reunión y aso--
ciación;

e) censura de la correspondencia, la imprenta las
telecomunicaciones y las diversiones públicas, y

f) uso u ocupación temporal de las entidades au--
tónomas, empresas públicas, sociedades de econo--
mía mixta o concesionaria de servicios públicos,
así como la suspensión del ejercicio de cargo, --
función o empleo en dichas entidades.

Párrafo 3o. Con el fin de preservar la integri--
dad y la independencia del país, el libre funcio--
namiento de los poderes y la práctica de las ins--
tituciones, cuando estén gravemente emenazadas--
por factores de subversión o corrupción, el pre--
sidente de la República podrá, oído el Consejo--
de Seguridad Nacional, tomar otras medidas espe--

cificadas por la ley.

Por otro lado, en lo que atañe a la - suspensión de garantías, el artículo 157 establece que-- ello es competencia exclusiva del Congreso y sólo habiendo estado de sitio previamente:

Artículo 157. Durante la vigencia del estado de - sitio, y sin perjuicio de las medidas previstas- en el artículo 154, también el Congreso Nacional podrá mediante ley determinar la suspensión de - garantías constitucionales.

Párrafo único. Las inmunidades de los diputados- federales y senadores podrán ser suspendidas du- rante el estado de sitio por acuerdo de la Cáma- ra a la que pertenezcan.

COLOMBIA.

La constitución colombiana distingue- entre estado de sitio y estado de emergencia. Según el-- artículo 121 el primero procede en caso de guerra exte-- rior o de conmoción interior; el segundo se produce se-- gún el artículo 122, cuando sobrevienen hechos distintos de los previstos por el 121 y que perturben o amenacen - perturbar grave e inminentemente el orden económico o so cial del territorio nacional, o que constituyen también- una grave calamidad pública.

Los decretos que se dicten con base - en el artículo 121 constitucional, deben satisfacer dos- requisitos: a) conexidad.- sus disposiciones deben procu-

rar el restablecimiento del orden público, y b) temporalidad.- las medidas adoptadas deben de tener un carácter transitorio.

Deducible lo anterior en virtud de --
que el artículo 121 constitucional estatuye:

Artículo 121. En caso de guerra exterior podrá - el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar turbando el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración, el gobierno tendrá, - además de las facultades legales, las que la -- constitución autoriza para tiempo de guerra o de perturbación del orden público y las que, conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones. Los decretos que dentro de esos precisos límites dicte el presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los ministros.

El gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio.

La existencia del estado de sitio en ningún caso impide el funcionamiento normal del Congreso. -- Por consiguiente, éste se reunirá por derecho--- propio durante las sesiones ordinarias y en extraordinarias cuando el gobierno lo convoque. Si al declararse la turbación del orden público, y el estado de sitio estuviere reunido el Congreso, el presidente pasará inmediatamente una exposición motivada de las razones que determinaron la declaración. Si no tuviere reunido, la exposición le será presentada el primer día de las sesiones ordinarias o extraordinarias inmediatamente posteriores a la declaración.

En caso de guerra exterior, el gobierno convocará al Congreso en el decreto que declare turbado el orden público y en estado de sitio la República, para que se reúna dentro de los diez días siguientes, y si no lo convocare, podrá el Congreso reunirse por derecho propio.

El gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior y terminado la conmoción interior y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado.

Serán responsables el presidente y los ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior; y lo serán también, lo mismo -- que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo.

En el artículo 122 colombiano se puede denominar de emergencia por el objeto de las medidas importantes que en él se consignan, y es cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública; el presidente es el encargado de declarar el estado de emergencia con la firma de sus ministros, el decreto declaratorio sólo podrá referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia. En el mismo artículo se señala que el presidente podrá hacer uso de facultades extraordinarias por tiempo limitado. También se señala la responsabilidad --

del presidente y de los ministros que hubiesen declarado la emergencia sin haberse dado las situaciones motivacionales.

COSTA RICA.

Para que se de la suspensión de garantías en Costa Rica, sólo se requiere que exista una evidente necesidad pública, según reza el artículo 121, fracción 7, constitucional y que dice:

Artículo 121. Además de las otras atribuciones que le confiere esta constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

7) Suspender por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, en caso de evidente necesidad pública, los derechos y garantías individuales consignados en los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 37 de esta Constitución. Esta suspensión podrá ser de todos o algunos derechos y garantías, para la totalidad o parte del territorio, y hasta por treinta días; durante ella y respecto de las personas, el poder Ejecutivo sólo podrá ordenar su detención en establecimientos no destinados a reos comunes o decretar su confinamiento en lugares habitados. Deberá también dar cuenta a la Asamblea en su próxima reunión de las medidas tomadas para salvar el orden público o mantener la seguridad del estado.

En ningún caso podrán suspenderse derechos o garantías individuales no consignadas en este inciso.

Si la Asamblea no se encontrase en sesiones al momento de producirse alguna--

de las causas de suspensión de garantías, el presidente de la República puede emitir el decreto correspondiente con el acuerdo de los ministros del gobierno (a los que, por otra parte, él designa con entera libertad); pero el propio decreto representa una convocatoria para que la Asamblea se reúna en período extraordinario dentro de -- las cuarenta y ocho horas inmediatas.

En el artículo 140 fracción 4, tam--- bién se menciona que una vez reunida la Asamblea le co-- rresponde confirmar o no la medida presidencial. Para -- que la medida sea confirmada se requiere el voto favora-- ble de dos terceras partes del total de miembros; pero - si no hubiere quórum, se tomará nueva votación al día si guiente, y en esta ocasión sólo se requerirán dos ter--- cios de los votos presentes.

ECUADOR.

El artículo 68 de la Constitución -- Ecuatoriana consagra como causas de suspensión de garan-- tías: a) invasión exterior; b) guerra internacional, y - c) conmoción interior.

Artículo 68. En caso de inminente invasión exte-- rior, de guerra internacional o de grave conmo-- ción interior a mano armada, el presidente de la República acudirá al Congreso o, en cesación de la Legislatura, al Tribunal de Garantías Consti-- tucionales, para que considerados la urgencia, - el informe y los documentos justificativos que--

presentare, le conceda o niegue con las restri--
cciones que estimare convenientes, todas, alguna
o algunas de las siguientes facultades:

1a. Declarar al ejército en campaña mien---
tras dure el peligro;

2a. Aplicar a la defensa del Estado y a la
conservación del orden público cualesquiera asig
naciones del presupuesto, excepto las destinadas
a educación, sanidad, asistencia pública, ferro-
carriles y servicio de la deuda pública. Estas--
restricciones no rigen en caso de guerra interna
cional;

3a. Trasladar la residencia del gobierno --
mientras lo exigiere una grave necesidad nacio--
nal;

4a. Cerrar o habilitar puertos o aduanas, y

5a. Arrestar a los indicados de tomar parte
en invasión exterior o en conmoción interior.

En los siguientes párrafos del mencio-
nado artículo se especifica la forma de como ha de ser el
trato con los arrestados. Por otro lado, al presidente se
le defígan facultades extraordinarias y "se limitarán al -
lugar y a los objetos indispensables para el restableci--
miento de la tranquilidad y seguridad nacionales."

De singularidad es el artículo 71, don
de el presidente puede, a su vez, delegar facultades ex--
traordinarias, según dice dicho artículo:

Artículo 71. El presidente de la República podrá
delegar las facultades extraordinarias en los go
bernadores; pero éstos no podrán confinar sin or
den expresa de aquél.

Este es el único caso en que las facull

tades extraordinarias concedidas al presidente pueden -- ser delegadas a gobernadores provinciales; no aparece en otra legislación constitucional de otro país latinoaméri-- cano una disposición como la Ecuatoriana.

GUATEMALA.

El artículo 151 de la Constitución de Guatemala prevé las siguientes hipótesis para la suspensión de garantías: a) invasión extranjera; b) perturba-- ción grave de la paz pública; c) actividades contra la -- seguridad del estado, y d) calamidades públicas.

Podemos también decir que en la Cons-- titución guatemalteca hay una preeminencia del Ejecutivo en lo concerniente a la declaración del estado de sitio, y que, dispone de amplias facultades, y sólo tiene que-- informar al Congreso aún cuando éste no puede manifestar se en sentido aprobatorio o desaprobatorio.

" Artículo 151. Es obligación de las autoridades -- mantener a los habitantes de la República en ple-- no goce de los derechos que la Constitución ga-- rantiza. Sin embargo, en los casos de invasión -- del territorio, de perturbación grave de la paz, de calamidad pública o de actividades contra la -- seguridad del estado, el presidente de la Repú-- blica por medio de decreto dictado en Consejo-- de Ministros, podrá restringir las garantías con-- tenidas en los artículos 45, 46, 51, 57, 58, 59, 63, 64, primer párrafo del 65, 68, 75, 76 y se-- gundo párrafo del 78, en lo estrictamente neces-- ario, para cada caso y se aplicará inmediatamente

la Ley de Orden Público.

El decreto especificará:

- 1) Los motivos que lo justifiquen.
- 2) La garantía o garantías que se restringen.
- 3) El territorio que afecte.
- 4) El tiempo de su vigencia.

En el mismo decreto se convocará al Congreso de la República para que dentro del término de tres días lo ratifiquen, o impruebe. Si el Congreso estuviere reunido deberá conocerlo inmediatamente. El estado de prevención no necesita la aprobación del Congreso y su vigencia no excederá de quince días."

Por otro lado en el artículo 189 fracción quinta se manifiesta que es una función del presidente dictar disposiciones en caso de emergencia, ya que se establece:

Artículo 189. Son funciones del presidente de la República:

5o. Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos, de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso-- en sus sesiones inmediatas.

HONDURAS.

En su artículo 107 constitucional las garantías se suspenden por: a) invasión extranjera; b) - perturbación grave de la paz; c) epidemia, y d) otras calamidades.

Podemos decir también que en la constitución hondureña hay una preeminencia del Ejecutivo en lo concerniente a la declaración de suspensión de garantías, y al Congreso le corresponde, "rectificar, modificar o improbar" dicho decreto.

Artículo 107. Las garantías establecidas en los artículos 58, número 2; 62, 63, 64, 77, 78, 85, 88, 89, 93 y 98 podrán suspenderse en caso de invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz de epidemia o de cualquier otra calamidad general, por el presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros, por medio de un decreto que contendrá:

10. Los motivos que los justifiquen.
20. La garantía o garantías que se restrinjan.
30. El territorio que efectuará la restricción.
40. El tiempo que durará ésta. Además se convocará en el mismo decreto al Congreso para que, dentro del plazo de treinta días, conozca de dicho decreto y lo ratifique, modifique o impruebe.

En caso de que estuviere reunido, conocerá inmediatamente el decreto. La restricción de garantías no podrá exceder de un plazo de cuarenta y cinco días por cada vez que se decreta. Si antes de que venza el plazo señalado para la restricción, hubieran desaparecido las causas que motivaron el decreto, se hará cesar en sus efectos, y en este caso todo ciudadano tiene el derecho para instar su revisión. Vencido el plazo de cuarenta y cinco días, automáticamente quedan restablecidas las garantías, salvo que se hubiere dictado nuevo decreto de restricción.

La restricción de garantías decretadas, en modo alguno afectará el funcionamiento de los organismos del Estado, cuyos miembros gozarán siem--

pre de las inmunidades y prerrogativas que les -
conceda la ley.

Interesante es que el artículo 183 de la constitución de Honduras se establece categoricamente que las facultades del poder legislativo son intransmisi**bles**.

Artículo 183. Las facultades del poder legislativo son indelegables, excepto las que se refieren a dar posesión a los altos funcionarios del Estado.

PANAMA.

En su artículo 52 constitucional se -
advierde que el estado de sitio es declarado en virtud--
de: a) en caso de guerra exterior; en caso de perturba--
ción interna que amenace el orden público. Por otro lado
estando reunida la Asamblea Nacional a ella corresponde
hacer la declaración del estado de sitio y suspensión de
garantías; cuando no está reunida corresponde al presi--
dente de la República y sus ministros en concurrencia---
con la Comisión Legislativa Permanente.

Artículo 52. En caso de guerra exterior o de per
turbación interna que amenace la paz o el estado
de sitio en toda la República o parte de ella y
suspender temporalmente, de modo parcial o total,
los efectos de los artículos 22, 24, 26, 27, 29,
38, 39 y 45.

Artículo 118. Las funciones legislativas de la--

Asamblea Nacional consisten en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y - el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución, y en especial para los siguientes:

25. Revistir pro tempore al Ejecutivo, cuando éste así lo solicite, de facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas mediante decretos- ley, siempre que la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

La ley en que se confieran dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los decretos- leyes, y siempre que éstos versen asuntos reservados a leyes orgánicas, debe ser aprobada por los miembros de la Asamblea.

Todo decreto-ley que el Ejecutivo expida en - ejercicio de las facultades que se le confieran, deberá ser sometido a la Asamblea Nacional para que legisle sobre la materia. Si el decreto-ley ha sufrido sus efectos, por ser de carácter transitorio, la Asamblea deberá declarar si lo aprueba, a fin de determinar las responsabilidades correspondientes, si las hubiere.

Para el ejercicio de las facultades extraordinarias a que se refiere este aparte será necesario el acuerdo de la Comisión Legislativa Permanente.

PARAGUAY.

El artículo 79 de la Constitución de Paraguay condiciona la declaración del estado de sitio a:

a) Amenazas de perturbación interior que ponga en peligro la existencia de la Constitución y de las instituciones que ella misma crea, y b) amenazas de conflicto exterior que también pongan en peligro la existencia de la--

constitución y de las instituciones que ella misma crea.

El artículo 79 de la Constitución de Paraguay condiciona la declaración del estado de sitio a: a) conflicto o guerra internacional; b) invasión exterior, y c) conmoción interior. O amenaza de estos hechos.

Artículo 79. Para la defensa de esta Constitución y de las autoridades creadas conforme a ella, se instituye el estado de sitio, que podrá ser aplicado solamente en caso de conflicto o guerra internacional, de invasión exterior, de conmoción interior o de amenaza grave de uno de estos hechos. El estado de sitio será total o parcial, según afecte a todo el territorio de la República o sólo a parte de él, y durante su vigencia se podrá detener a las personas indicadas de participar en alguno de esos hechos, o trasladarlas de un punto a otro de la República, y prohibir reuniones o manifestaciones públicas. Los detenidos en virtud del estado de sitio permanecerán en locales sanos y limpios no destinados a reos comunes, y los traslados se harán siempre a localidades pobladas y salubres. La declaración del estado de sitio será por tiempo limitado y responderá en todos los casos a los fines de su institución. Su vigencia no interrumpirá el funcionamiento de los Poderes del Estado, ni afectará el ejercicio de sus prerrogativas. La ley reglamentará la aplicación del estado de sitio.

Por otro lado el artículo 181 dispone que es el poder Ejecutivo el encargado de dictar el estado de sitio, dando cuenta con posterioridad al Congreso,

no confiriendo a éste más derecho el de ser informado.

Artículo 181. En los casos previstos en el -- artículo 79 de esta Constitución, el poder ejecutivo podrá decretar el estado de sitio, debiendo expresar los motivos en que se funda, las garantías que se suspenden o restringen y que rige para todo o parte del territorio nacional, y adoptar las medidas autorizadas en el mencionado artículo. Del decreto respectivo dará cuenta al -- Congreso dentro de los cinco días siguientes al de su publicación.

PERU.

En la constitución peruana en su artículo 70 determina que si la seguridad del Estado lo exige se podrán suspender las garantías constitucionales, - ya que establece:

Artículo 70. Cuando lo exija la seguridad del Estado, podrá el Ejecutivo suspender total o parcialmente, en todo o en parte del territorio nacional, las garantías declaradas en los artículos 56, 61, 62, 67 y 68. Si la suspensión de garantías se decreta durante el funcionamiento del Congreso, el poder ejecutivo le dará inmediata-- cuenta de ella.

El plazo de suspensión de garantías no excederá de treinta días. La prórroga requiere nuevo-- decreto.

La ley determinará las facultades del poder ejecutivo durante la suspensión de garantías.

Como se aprecia el Ejecutivo debe dar cuenta al Congreso de la suspensión de garantías que haya

decretado, no quiere decir eso que someta a su aprobación los actos practicados en ese sentido. Puede observarse que tal información se comunicará al Congreso sólo cuando se encuentre funcionando normalmente; por tanto no es menester convocarlo a período extraordinario de sesiones por ese único motivo.

Por otro lado la constitución peruana incluye la posibilidad de investir al jefe del Ejecutivo con facultades extraordinarias, como se puede apreciar en el último párrafo del artículo 70, que apenas establece "la ley determinará las facultades del poder ejecutivo durante la suspensión de garantías."

Creemos que estas facultades se encuentran condicionadas por la vigencia de un estado excepcional, y no contienen las de legislar. En la fracción octava del artículo 154 se admite, no obstante, que el presidente de la República pueda reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas, así como dictar, con esas mismas restricciones, los decretos y resoluciones que juzgue convenientes.

Artículo 154. Son atribuciones del presidente de la República:

8o. Reglamentar las leyes sin transgredirlas y, con esta misma restricción, dictar decretos y resoluciones.

URUGUAY.

Los artículos 31 y 168 fracción 17 de

la constitución de Uruguay se establece que los casos -- mediante los cuales se pueden suspender garantías son: - a) traición a la patria; b) conspiración contra la pa--- tria; c) ataque exterior, y d) conmoción interior.

De acuerdo con las dos primeras causas la suspensión es individual, en tanto que los dos últi-- mos casos la suspensión es genérica; veamos pues:

Artículo 31. La seguridad individual no podrá suspenderse sino con la anuencia de la Asamblea General, o estando ésta disuelta o en receso, de la Comisión Permanente, y en el caso extraordinario de traición o conspiración contra la patria; y entonces sólo para la aprehensión de los delin cuentes, sin perjuicio en lo dispuesto en el in ciso 17 del artículo 168.

Artículo 168. Al presidente de la República, - actuando con el ministro o ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde:

17) Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o- conmoción interior, dando cuenta, dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General, reu--- nión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comi-- sión Permanente, de lo ejecutado y sus motivos, - estándose a lo que éstas últimas resulevan.

Por otro lado es el Presidente quien declara el estado de excepción; pero tiene que someter-- de inmediato su resolución a la apreciación de la Asam-- blea General o, en su defecto, a la Comisión Permanente.

VENEZUELA.

En Venezuela existe, en forma sui generis, tres regímenes jurídicos distintos en esta materia. Por una parte el estado de deemergencia es declarable en casos de: a) conflicto interior, y b) conflicto exterior. Por otro lado la suspensión de garantías en caso de: a) emergencia; b) conmoción que perturbe la paz interna, y c) graves circunstancias que afecten la vida económica y social. Por último existe el estado de Prevencción cuando se temen inminentes trastornos en el orden público, aunque éstos no se hayan llegado a producir. Veamos que dicen textualmente dichos preceptos.

Artículo 240. El presidente de la República podrá declarar el estado de deemergencia en casos de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran.

Artículo 241. En caso de deemergencia, de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afecten la vida económica o social el presidente de la República podrá restringir o suspender las garantías constitucionales, o algunas de ellas, con excepción de las consagradas en el artículo 58 y en los ordinales 3o. y 7o. del artículo 60.

Artículo 244. Si existieren fundados indicios para temer inminentes trastornos del orden público, que no justifiquen la restricción o suspensión de las garantías constitucionales, el presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá adoptar las medidas indispensables para---

evitar que tales hechos se produzcan.

Por otro lado el estado de emergencia y suspensión de garantías pueden ser declarados por el presidente de la República en Consejo de Ministros. Dentro de los diez días que sigan a esa declaración, debe someterse a la consideración del Congreso, o en sesión conjunta o, en su receso, a la comisión delegada.

Por otro lado, como se puede apreciar en el texto de los artículos transcritos, la constitución venezolana no escapa a la ambigüedad conceptual, ya que infiere palabras de difícil apreciación cierta o práctica en la complejidad de la vida nacional, quedando al arbitrio de las autoridades —empezando con el presidente— la calificación del acontecimiento sea real o ficticio.

FINALMENTE PRESENTAMOS DOS CUADROS COMPARATIVOS.

97

AUTORIDADES QUE DECLARAN EL ESTADO DE EXCEPCION.

	Hipótesis 1 Declaración del Ejecutivo por si mismo.	Hipótesis 2 Declaración del Ejecutivo con autorización previa del Legislativo.	Hipótesis 3 Declaración del Ejecutivo con autorización sucesiva del Legislativo.	Hipótesis 4 Declaración del Legislativo por si mismos.
Argentina		C	B	A
Bolivia		B	A	
Brasil			A	
Colombia	A			
Costa Rica			B	A
Guatemala	A			
Ecuador		A	B	
Honduras			A	
México		A		
Panamá	A	B		A
Paraguay	A			
Perú	A			
Uruguay			A	
Venezuela			A	

Nota: Las letras A, B y C indican la prelación constitucional conferida a las hipótesis.

CAUSAS DEL ESTADO DE EXCEPCION

	Comocion Interior o perturbación del orden	Ataque ex- terior o guerra in- ternacional	Amenazas de perturbación	Calamidades Públicas	Problemas económicos	Necesidad pública o defensa - del estado.
Argentina	X	X				
Bolivia			X			
Brasil	X	X	X			
Colombia	X	X		X	X	
Costa Rica						X
Ecuador	X	X				
Guatemala	X	X		X		X
Honduras	X	X		X		
México	X	X				X
Panamá	X	X	X			
Paraguay			X			
Perú						X
Uruguay	X	X				
Venezuela	X	X			X	

Nota: Se excluyen las que dan lugar a las facultades extraordinarias del Ejecutivo.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.-En el caso mexicano, la institución de la suspensión de garantías tiene ya una historia larga, constitucionalmente hablando, ya que, se ha visto, desde los Elementos --- Constitucionales de Rayón de 1811, hasta la Constitución vigente de 1917, se ha tenido la necesidad de incluirse en disposiciones de carácter nacional.

SEGUNDA.-La evolución de la institución de la suspensión de Garantías, ha sido dentro del marco de revueltas políticas y sociales en la historia mexicana, y que ha dado como resultado el artículo 29 Constitucional actualmente en vigor, con todas sus modalidades en él consignadas.

TERCERA.-Refiriéndonos al texto del artículo 29 hemos manifestado que los casos de procedencia de suspensión de garantías no escapan a la ambigüedad conceptual, excepción hecha a la invasión, ya que es difícil pensar y más calificar la gravedad o peligrosidad en que puede estar la sociedad mexicana.

CUARTA.-Los órganos que intervienen en la medida decisoria de la suspensión de garantías son el Ejecutivo y el Legislativo.

QUINTA.-En nuestro sistema Constitucional Mexicano es el Presidente quién tiene la acción privativa para suspender las garantías, con aprobación del Congreso Federal; pero con el acentuado presidencialismo mexicano nos conduce a pensar que éste es quién toma toda la decisión.

SEXTA.-En cuanto a los titulares de la Secretarías

de Estado, Departamentos Administrativos y Procurador General - de la República- como ahora ya más técnicamente los llama el artículo 29, según la última reforma de abril de 1981 - no presentan problema u obstáculo al presidente, pues son sus ayudantes y por lo tanto subordinados en la administración pública.

SEPTIMA.-De acuerdo con lo anterior, creemos firmemente, que la suspensión de garantías, como medida de excepcional importancia, no debe quedar sujeta a la decisión de un solo órgano del Supremo Poder de la Federación, sino deben tener injerencia los tres -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- responsables ante todo y por todo, y cuando menos, en este caso, debemos apelar a la democrática división de poderes real.

OCTAVA.-En cuanto a los lugares en que opera la suspensión de garantías, el artículo 29 es positivamente limitativo en cuanto al ámbito espacial de los efectos suspensivos o -- restrictivos.

NOVENA.-Las garantías que son susceptibles de suspensión o restricción son aquellas que fueren obstáculo para hacer frente a la situación, y nunca podrán ser obstáculo aquellas garantías inherentes a la condición humana por muy grave que sea la situación de excepción. La situación amenazadora para la seguridad nacional será el índice para concluir que garantías han de suspenderse o restringirse.

DECIMA.-Como hemos visto en la legislación comparada existen procedimientos legislativos previstos para lo que se supone debe constituir la normalidad de todos los casos. Sin -

embargo, una vez que median las circunstancias capaces de originar una alteración en esa normalidad, nuevos mecanismos, concebidos para los casos de emergencia, toman el lugar de los primeros.

DECIMA PRIMERA.-En lo anterior radica lo extraordinario del procedimiento. Ciertamente, se trata de mecanismos - también establecidos por la Constitución; lo que ocurre es que ésta los ha reservado para situaciones extremas en que lo importante es la supervivencia del propio estado.

DECIMA SEGUNDA.-Cuando las Constituciones facultan a los órganos del poder -previa calificación de anormal una situación- para imponer medidas drásticas, incluso al margen de - los que el propio constituyente planteó como supuestos básicos de la acción legal, se está dando lugar a una simple opción: -- entre el mal de una sociedad conmocionada, cuyas consecuencias pueden alcanzar niveles imprevisibles, y el mal de una autoridad transitoriamente desbordada de sus límites, escogieron este último; y nosotros nos preguntamos: ¿Que ocurre cuando las situaciones de excepción comienzan a tornarse ordinarias? ¿cuál - de los males resulta, en este caso, peor?.

DECIMA TERCERA.-La experiencia y la realidad jurídica actual demuestran que los supuestos que dan lugar al estado de excepción, no pueden ser definidos. Con variantes de menor significación las causas que dan lugar al establecimiento de -- tal estado son más o menos las mismas, en los distintos países que aludimos.

DECIMA CUARTA.-Podemos decir, sin caer en la exageración que muchas de las expresiones están altamente viciadas por el arbitrario uso de que han sido objeto en innumerables ocasiones. No hay un sólo país en este Continente donde el exceso o desvío de poder no haya sido, alguna vez, fundado en la ambigüedad de las normas que prevén el estado de excepción. En nuestros días Centroamérica, específicamente, corroboran nuestro aserto.

DECIMA QUINTA.-Tal parece que con el estado de excepción se da una dictadura por parte del detentador de poder: ya que al lado de las instituciones que garantizan las libertades sociales han tomado asiento otras que corresponden a los verdaderos fines del estado. Si de una parte se fongieren garantías intransferibles e imprescriptibles, de otra parte se pone en manos del poder público en número suficiente de atribuciones para, sin salirse del marco constitucional, hacer nugatorias tales declaraciones de garantías.

DECIMA SEXTA.-En los países latinoamericanos se ha desarrollado el peculiar sistema presidencialista, que hace dudar muy seriamente de la autenticidad de muchos postulados democráticos. La preservación de ese sistema parece estar asegurada, merced al mecanismo que lo permite, con gran oportunidad política, suprimir todas aquellas manifestaciones públicas o privadas que resulten, o puedan resultar, amenazadoras.

DECIMA SEPTIMA.-En realidad, y no con esto conlleva enojo personal, el estado de excepción es el instrumento más idóneo, para la preservación del dominio de una clase. Su uti-

lización es común, a todos los sistemas. En relación con lo anterior, resulta altamente imprecisable si el estado de excep---ción tiene una naturaleza preventiva o represiva. Del punto de vista del mantenimiento en el poder de una clase dominante, podríamos decir que es represivo, en tanto que tenga por objeto - la represión de la disidencia, sin embargo, en la medida en lo encaremos como una previsión del Constituyente, en el sentido - de garantizar la permanencia del orden legal a que da origen sería preventivo.

BIBLIOGRAFIA.

- *AGUILAR Y MAYA JOSE. La Suspensión de Garantías. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1945.
- *BURGOA ORHUELA IGNACIO. Las Garantías Individuales. Editorial - Porrúa, México, 1979.
- *JORGE CARPIZO. El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo - XIX Editores, México 1978.
- *JORGE CARPIZO, La Constitución Mexicana de 1917. Editorial - - U.N.A.M. México, 1982.
- *DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Obra Colectiva de la Cámara de - Diputados, México, 1968.
- *DE LA CUEVA MARIO. La suspensión de Garantías y la vuelta a - la Normalidad. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia: Número 25 a 28, México, 1945.
- *ESPINOZA GONZALO. Principio de Derecho Constitucional Tomo I. - Tip. José del Rivero. México, 1945.
- *HERRERA Y LASSO MANUEL. Estudios Constitucionales. Editorial - Polis. México, 1945.
- *MARTINEZ BAEZ ANTONI. Concepto General del Estado de Sitio. Re - vista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia; número 25 a 28 - México, 1945.
- *MORENO DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Pax - Mex. México, 1978.
- * PALACIOS RAMON. Las Facultades Extraordinarias del Ejecutivo - Editorial Botas. Puebla, 1965.
- *R. VELASCO GUSTAVO. El Estado de Sitio y el Derecho Administra - tivo Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia: números - 25 a 28 México, 1945.
- *RAMIREZ FONSECA FRANCISCO. Manual de Derecho Constitucional. - Editorial Cajica. México, 1967.
- *PRIETO GUILLERMO. Memorias de mis Tiempos. Tomo II Editorial

Patria, México 1948.

*SERRA ROJAS ANDRES. Liberalismo y Constitución, Editorial Porrúa, México, 1974.

*TENA RAMIREZ FELIPE. La Suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el Derecho Mexicano. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, números 25 a 28, México. 1945.

* VALADEZ JOSE. Orígenes de la República Mexicana, Editorial - Mexicanos Unidos, México, 1972.

* VALADEZ DIEGO. La Dictadura Constitucional en América Latina Editorial U.N.A.M. México, 1974.