

884
29.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

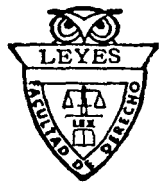
SUSPENSION DE GARANTIAS
INDIVIDUALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
SALGADO MARIN ANA ELISA



DIRECTORA DE TESIS: ROSA MA. GUTIERREZ ROSAS



MEXICO, D. F.



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA GENERAL DE
EXAMENES PROFESIONALES

1993

**TESIS CON
FALLA DE CREDITO**



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 está 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.

I N D I C E

Número de página

Introducción I - II

Capítulo Primero Aspectos Generales

I. Gestación del concepto de garantías individuales. A. Prehistoria. B. Oriente C. Grecia. D. Roma. E. Edad Media. F. España. G. Inglaterra. H. Francia. I. Estados Unidos. J. México. II. Concepto de garantía individual. A. Elementos. 1. Relación jurídica de supra a subordinación. 2. Sujetos. 3. Objeto. III. Concepto de suspensión de garantías individuales. IV. Justificación de la suspensión de garantías individuales. V. Naturaleza jurídica de la suspensión de garantías individuales. 1 - 27

Capítulo Segundo Antecedentes histórico-constitucionales de la suspensión de garantías individuales

I. Epoca Prehispánica. II. Epoca Colonial III. Epoca Independiente. IV. Constitución de 1812. V. Constitución de 1824. VI. Constitución de 1836. VII. Constitución de 1843. VIII. Constitución de 1857 IX. Constitución de 1917. 28 - 65

Capítulo Tercero Suspensión de garantías individuales

I. Causas de la suspensión de garantías individuales. II. Autoridades competentes para decretar la suspensión de garantías individuales. III. Facultades extraordinarias. IV. Modalidades Jurídicas de la suspensión de garantías individuales. V. Cesación de la suspensión de garantías individuales. VI. Aplicación práctica del artículo 29 constitucional. 66 - 90

Capítulo Cuarto
Derecho Comparado

I. Caso de Perú. II. Caso de Estados Unidos. III. Caso de Venezuela.	91 - 109
Consideraciones finales	110 - 112
Bibliografía	113 - 116

INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es el de realizar un estudio jurídico de la suspensión de garantías individuales contenida en el artículo 29 de nuestra Carta Magna, así como un estudio de derecho comparado con tres países en los cuales se suscitó dicha institución: Perú, Estados Unidos y Venezuela.

El artículo 29 de nuestra Constitución vigente establece los casos y las condiciones en que las garantías individuales son susceptibles de suspenderse, lo cual viene a constituir una excepción al goce de los derechos del gobernado, así como al principio de la teoría clásica de la división de poderes, el otorgar facultades extraordinarias para legislar al Presidente de la República.

Siendo los derechos públicos subjetivos los valores más preciados del hombre, cuando entran en conflicto el interés social con respecto al interés particular, éstos deben ceder frente a los más altos valores del núcleo social.

En el transcurso de esta tesis se presentan cuatro capítulos; el primero contempla aspectos generales y así se estudia la gestación del concepto de garantías individuales a través de los sucesos más relevantes de la historia. Luego se parte del concepto de garantía individual para posteriormente ver el de suspensión de garantías individuales; así también la justificación de la institución tema del presente trabajo y la naturaleza jurídica de la misma.

El segundo capítulo contiene un análisis histórico del artículo 29 constitucional a través de las diferentes constituciones que ha tenido nuestro país, desde la Independencia de nuestro país hasta la Constitución que se encuentra vigente: la de 1917.

En el capítulo tercero se analizan las causas que pueden originar la suspensión de garantías individuales, las autoridades competentes para llevarla a cabo, las facultades extraordinarias que el Poder Legislativo debe otorgar en estos casos al Presidente de la República para hacer frente a la situación anómala, las modalidades jurídicas de la suspensión de garantías individuales, la cesación de la vigencia del estado de excepción y como último punto se presenta la aplicación práctica del artículo 29 constitucional, que tuvo lugar a través del decreto de suspensión de garantías individuales del mes de junio de 1942.

El capítulo cuarto, llamado "Derecho Comparado" porque en él se estudian los tres casos más recientes a la presentación de esta tesis de la suspensión de garantías individuales en otros países: Perú, Estados Unidos y Venezuela. País este último en donde se dieron en un período menor a un año dos intentos de golpe de estado y como consecuencia se suspendieron algunas garantías individuales.

CAPITULO PRIMERO
ASPECTOS GENERALES

I. GESTACION DEL CONCEPTO DE GARANTIAS INDIVIDUALES.
A. PREHISTORIA. B. ORIENTE. C. GRECIA. D. ROMA.
E. EDAD MEDIA. F. ESPAÑA. G. INGLATERRA. H. FRANCIA.
I. ESTADOS UNIDOS. J. MEXICO. II. CONCEPTO DE GARANTIA
INDIVIDUAL. A. ELEMENTOS. 1. RELACION JURIDICA DE SUPRA
A SUBORDINACION. 2. SUJETOS. 3. OBJETO. III. CONCEPTO DE
SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES. IV. JUSTIFICACION
DE LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES. V. NATURALE
ZA JURIDICA DE LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES.

I. GESTACION DEL CONCEPTO DE GARANTIAS INDIVIDUALES.

Gramaticalmente la palabra garantía significa "cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad" (1). Llevando esta definición al campo jurídico, encontramos algunas características de las garantías individuales que son "asegurar", "proteger" los derechos de las personas.

En algún tiempo, los pueblos se consideraron como patrimonio de sus gobernantes, lo que traía como consecuencia sistemas de gobierno acordes con este principio y el derecho individual se sometía para contribuir al engrandecimiento de unos cuantos, que eran los que detentaban el poder. Por ello en esta época no existía un reconocimiento a los derechos de la persona como tal (2).

- (1) Diccionario de la lengua española 19a. edición, editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid, España, 1970, pág. 654.
(2) Lozano, José Ma. Tratado de los derechos del hombre, 2a. edición facsimilar, editorial Porrúa, S.A., México, 1972, págs. 117 y 118.

Para llegar a la idea de lo que hoy constituyen las llamadas garantías individuales, tuvieron que pasar cientos de años y una multiplicidad de acontecimientos, tales como los que a continuación se presentan.

A. PREHISTORIA

En los tiempos primitivos no se puede hablar ni siquiera de potestades o facultades de hecho, de las que pudiera gozar el individuo dentro de la comunidad. En los regímenes matriarcales y patriarcales, la autoridad correspondiente a la madre y posteriormente al padre era omnimoda. Conjuntamente se observa como institución la esclavitud, la cual indica una negación a los derechos del hombre (3).

B. ORIENTE

Casi todos los regímenes de gobierno de los pueblos orientales de la antigüedad eran teocráticos. El derecho y la religión constituían un sólo conjunto. El hombre tenía una multiplicidad de prohibiciones inherentes a dicho régimen; se le mantenía en la ignorancia debido a la falta de libertad y de iniciativa propia. Aun cuando en el pensamiento hebreo aparece un sentimiento religioso, el cual restringía la actividad de los gobernantes, esa restricción era muy débil, pues no existía ninguna sanción para sus contravenciones (4).

(3) Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales. 14a. edición, editorial Porrúa, S.A., México, 1981, pág. 58.

(4) Ibidem, págs. 58 a 61.

En la India se llegó a considerar al individuo como sujeto de cierto respeto y a la libertad como un elemento indispensable para que llegara a desarrollarse aquél, pero no se estableció en sí ningún derecho para las personas oponible a las autoridades.

En China hubo personalidades como Confucio, Mencio y Lao-Tsé que inculcaron en una forma importante el amor a la democracia y la igualdad entre los hombres. En este pueblo se reconoció el derecho para rebelarse contra aquellos actos que atentaran contra alguno de esos valores pero nunca se estableció un vínculo de obligatoriedad entre gobernantes y gobernados (5).

C. GRECIA

En el estado griego, existía por un lado la estructura de Esparta y por el otro lado la de Atenas. Esparta estaba dividida en tres clases sociales: los ilotas constituida por los labradores y los artesanos; los periecos que eran los que ejercían la industria y el comercio (clase media); y los espartanos que eran la clase aristocrática y los únicos que tenían derechos políticos y civiles (6). En Atenas se despertó un espíritu de libertad y de democracia; si bien es cierto que había desigualdad entre los hombres, no había como en Esparta una marcada diferencia entre las tres clases sociales.

(5) Burgoa, Ignacio. op.cit., pág. 61.

(6) Ibidem, págs. 62 a 65.

D. ROMA

El Estado romano tuvo tres etapas (7):

1. La de los reyes, en donde existían dentro de la sociedad dos clases sociales que eran los patricios y los plebeyos; los primeros gozaban de libertad civil y política y los segundos gozaban solamente de la libertad civil. En esta etapa la base de la sociedad era la familia y la autoridad de ella la tenía el paterfamilias, quien contaba con un poder ilimitado.

2. La República, en donde los plebeyos lograron mejorar su situación política y podían participar en las funciones gubernativas.

3. El Imperio, en donde al emperador se le divinizó y la preponderancia política recayó en manos de los militares que a través de la fuerza de las armas imponían la voluntad de aquél.

E. EDAD MEDIA.

Burgoa (8), citando a Mariano Azuela, nos dice que en la Edad Media se distinguen tres periodos:

1. El de las invasiones, en donde los pueblos bárbaros estaban constituidos por tribus dispersas y aisladas. Predomina el derecho del más fuerte en donde cada quien podía hacerse justicia por su propia mano. Por ello resulta inútil hablar de la existencia de algún derecho público subjetivo.

(7) Burgoa, Ignacio. op.cit., págs. 69-71.

(8) Ibidem, págs. 72 y 73.

2. Período feudal, en donde los señores feudales eran los dueños de las tierras y de quienes las trabajaban, lo que dio origen a la servidumbre.

3. Período municipal, que se dio cuando los ciudadanos supieron imponerse a la autoridad del señor feudal, exigiéndole el reconocimiento de ciertos derechos. Mismos que se otorgaban cuando coadyuvaban con el desarrollo económico, político y social, pero a través de ellos no se obligaba a la autoridad, ya que las violaciones no tenían ninguna sanción jurídica.

F. ESPAÑA

Antes de su formación social y política definitiva, España vivió una larga etapa en periodos de acomodamiento y adaptación entre los diferentes pueblos que habitaron su territorio. De las diversas tribus germanas que invadieron España, los godos destacan por su importancia jurídica, pues de ellos surgieron las primeras instituciones de derecho escrito, considerándose a Eurico como el primer legislador de aquel tiempo. En un principio las leyes de Eurico solo regían a los godos con exclusión de cualquier otro pueblo. Dichas leyes se fueron ampliando a los galos y españoles por el Breviario de Aniano y más tarde se ve un esfuerzo por llevar a cabo una legislación unificada y así surge el Fuero Juzgo que contenía disposiciones relativas tanto de derecho público como de derecho privado (9).

(9) Burgoa, Ignacio. op. cit., pág. 76.

Posteriormente, se dan una serie de ordenamientos como el Fuero Viejo de Castilla y la Novísima Recopilación de Leyes de España que sucedieron al Fuero Juzgo en afán de unificar una serie de prácticas que debían regular. Pero en todos ellos no se evidencia un respeto real en favor del hombre y no fue sino hasta la Constitución de 1812 en donde se establecen antecedentes de nuestras garantías. En ella se consagran la garantía de audiencia, inviolabilidad del domicilio, la de protección a la propiedad privada, entre otras. Garantías que se observan en las constituciones que le siguieron a la de Cádiz (10).

G. INGLATERRA.

En toda Inglaterra, la práctica constante de la libertad y de la costumbre social, dio como resultado un conjunto normativo consuetudinario que se fue extendiendo y se llamó "common law" (derecho no escrito), que además se complementaba con las resoluciones judiciales de los tribunales ingleses. Las normas de este derecho no escrito se impusieron a la autoridad real, quien debía acatarlas, por lo cual se erigieron en derechos individuales públicos, marcando un límite a la autoridad real (11).

Sin embargo el "common law" en varias ocasiones se vio contravenido, debido a la autoridad ejercida sin límites por el rey, lo cual originó que en el año de 1215, los barones

(10) Burgoa, Ignacio op.cit., págs. 76 a 83.

(11) Ibidem, págs. 83 a 85.

ingleses, amantes de la libertad y de la igualdad se levantaron contra el capricho despótico del Rey Juan Sin Tierra y le obligaron a firmar la primera ley constitucional de Inglaterra que se llamó Carta Magna y es aquí en donde se engendran los principios constitucionales de dicho país que tanta influencia había de tener en la formación cívica de los Estados Unidos, que a su vez repercutió en México (12).

H. FRANCIA

Debido a que Francia se ve inmersa en la monarquía absoluta, ya que el rey no era responsable de sus actos ante sus súbditos y no había ninguna posibilidad de poner un freno a esa actitud, surgen corrientes políticas en el Siglo XVIII que pugnan por el establecimiento de sistemas o formas de gobierno más pertinentes como el "individualismo liberal", que se da con los fisiócratas, que abogaban por un abstencionismo del Estado en lo concerniente a las relaciones sociales. Surgen personalidades como Diderot y D'Alambert que con su obra La Enciclopedia prepararon la conciencia francesa para rendirle culto a la razón y al individuo, cuyo valor más grande es la libertad (13); Voltaire, quien proclamaba la igualdad de todos los hombres; Montesquieu, que formula la teoría de la división de poderes, dotando a cada uno de funciones específicas; Rousseau quien elabora la teoría del contrato social y sostenía que la soberanía provenía y

(12) Martínez de la Serna, Juan. Derecho constitucional mexicano, editorial Porrúa, S.A., México, 1983, pág. 59.

(13) Ibidem, pág. 63.

radicaba en el pueblo, ideas de este último que fueron llevadas a la práctica por la Revolución francesa (14).

Con la Revolución francesa se destruye el régimen monárquico absolutista y se implanta el democrático, individualista y republicano. Al respecto, el documento más importante que cristalizó el ideario de dicha Revolución, fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que contenía todo un catálogo de derechos que el hombre debía exigir en cuanto a su protección al ente autoritario; proclamaba como principales garantías las de libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión (15).

I. ESTADOS UNIDOS

En los Estados Unidos germina un importante esquema protector de los derechos del individuo, el cual se gesta a través de las trece colonias que heredaron de Inglaterra el espíritu de amor por la libertad y la igualdad.

Estos colonos acudieron a América con el propósito de fundar empresas explotadoras. De esta forma las compañías obtuvieron autorización de la corona para fundar una colonia en Virginia, estableciéndose posteriormente otras en la misma forma. A las autorizaciones que otorgaba el rey les llamaron "cartas", y en ellas se reconocía la supremacía de las leyes inglesas. Sin

(14) Burgoa, Ignacio. op.cit., págs. 89 y 90.

(15) Ibidem, págs. 90 a 92 y 95 a 97.

embargo por violaciones a las concesiones que la corona había dado a las colonias, éstas se volvieron contra aquella en defensa de sus derechos (16).

En 1776 Virginia expide su propia constitución y es la primera en incluir un catálogo completo de derechos del gobernado oponibles al Derecho Público. Constitución que sirvió, posteriormente como modelo para la Constitución Federal de los Estados Unidos (17).

Cabe hacer mención de que la Constitución Federal de Estados Unidos no contuvo, en principio, ningún capítulo relativo a las garantías del gobernado, lo cual se debió a que sus autores tenían como propósito fundamental convertir el anterior régimen confederal, pero que no les funcionó, en una nueva personalidad distinta de los Estados miembros: el federal, incluyendo, posteriormente en dicha Constitución varias enmiendas para elevar al rango de garantías nacionales, los derechos del gobernado (18).

En los Estados Unidos, el federalismo unificó cierto grado de independencia entre los trece estados que eran afines desde el punto de vista racial caucásico, lingüístico y sobre todo cívico. Este país, siendo el primer Estado federal del mundo sirvió de

(16) Burgoa, Ignacio. *op. cit.*, págs. 98 y 99.

(17) *Ibidem*, pág. 100.

(18) *Ibidem*, págs. 100 y 101.

modelo en cuanto al sistema a Brasil, Argentina y México, entre otros (19).

J. MEXICO

Desde los primeros movimientos para obtener nuestra independencia, se observa la preocupación por la institución de los derechos del hombre.

La Proclama que formuló don Ignacio López Rayón en 1811 contenía prevenciones para garantizar la libertad personal, la igualdad social, la libertad de imprenta y la de trabajo, así como la seguridad del domicilio; los Sentimientos de la Nación de José María Morelos en 1813 garantizaban la igualdad social, la propiedad privada y la seguridad del domicilio; el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana expedido por el Congreso de Apatzingan en 1814 contenía en los capítulos IV y V de su Título Primero una extensa y detallada lista de los derechos humanos que garantizaba; el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824 contenían escasas prevenciones referentes a las garantías individuales; las Bases Constitucionales de 1835, centralistas omitieron prácticamente garantizar los derechos del hombre; la Primera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 que instituyeron la República Centralista garantizaban expresamente la libertad personal, la propiedad privada, la seguridad del domicilio, la aplicación de leyes y la intervención de tribunales preexistentes, la libertad

(19) Martínez de la Serna, Juan. Derecho constitucional mexicano, editorial Porrúa, S.A., México, 1983, pág. 60.

de tránsito internacional y la libertad de imprenta; en términos similares fueron redactadas las Bases para la organización política de la República Mexicana de 1843; el Acta de Reformas de 1847 consignaba el derecho de petición, el de reunión para discutir los asuntos políticos y las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad; el Estatuto Orgánico Provisional de 1856 listó en sus artículos del 30 al 77 las garantías de igualdad, de la libertad de tránsito, de expresión y de imprenta, de inviolabilidad de la correspondencia y del domicilio, de enseñanza, de seguridad jurídica en lo referente a la libertad personal y a los derechos de los detenidos y de los procesados, de trabajo y de la propiedad; el Proyecto para la Constitución de 1856 repitió estos últimos derechos y consignó por primera vez el derecho de portar armas (20).

La Constitución de 1857 consignó los derechos del hombre en forma similar a la de 1917, pero sin los detalles, las modalidades ni la tendencia socialista de esta última. La libertad de enseñanza y la garantía de propiedad están expuestas en forma simplista, pero no dijo nada acerca de la libertad de religión, que fue establecida de manera incipiente al final del artículo 3o. de la Ley del 12 de Julio de 1859, de modo sustancial y detallado en el artículo 1o. de la Ley Sobre la Libertad de Cultos del 4 de Diciembre de 1860 y complementada en el artículo 1o. de las adiciones y reformas de 1873, que en su

(20) Bazdresch Luis. Las garantías constitucionales, 2a. edición, editorial Trillas, México, 1983, pág. 54.

segunda parte prohibió expresamente que el Congreso Federal dictara alguna ley para establecer o para prohibir una religión. La Constitución de 1857 expuso su criterio básico en su artículo 10. en el sentido de reconocer que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales (21).

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, expuso en sus artículos 58 a 77 un catálogo de garantías individuales que comprendía las básicas de igualdad, libertad, seguridad personal, propiedad, libertad de culto, libertad de imprenta, requisitos para la aprehensión, irretroactividad de la ley, inviolabilidad del domicilio y derechos del procesado (22).

II. CONCEPTO DE GARANTIA INDIVIDUAL

Tratándose, en particular de la definición de garantías individuales, la doctrina no se ha podido poner de acuerdo al respecto, lo que ha originado una diversidad de definiciones u opiniones sin que algunas de ellas correspondan al campo donde debe ser proyectado: las relaciones entre gobernantes y gobernados (23).

Por lo anterior y atendiendo a la Constitución vigente, se atenderá al concepto de garantía individual como la relación jurídica de supra a subordinación de la que surge el derecho público subjetivo del gobernado (24).

(21) Bazdresch, Luis. op.cit., pág. 54 y 55.

(22) Ibidem, pág. 55.

(23) Burgoa, Ignacio. Op.cit., pág. 160.

(24) Ibidem, pág. 163.

La definición que da el maestro Jaime Moreno Garavilla, nos dice: "garantía individual es la relación jurídica de supra a subordinación que, derivándose del texto Constitucional tiene por objeto dar al sujeto activo un derecho público subjetivo. Y al mismo tiempo tiene por objeto el asignarle al sujeto pasivo una obligación de hacer o de no hacer; obligación que le resulta frente al derecho público subjetivo que ya está oponiendo el sujeto activo" (25).

A. ELEMENTOS

Los elementos que integran la definición antes expuesta son los siguientes:

1. Relación jurídica de supra a subordinación. En la vida de cualquier estado o sociedad existen tres tipos de relaciones:

a) Las relaciones de coordinación, que son los vínculos que se entablan entre dos o más sujetos físicos o morales dentro de su condición de gobernados. Este tipo de relaciones pueden ser de índole privado o socio-económico. Son de índole privado cuando están previstas o reguladas por el Derecho Privado; y son de carácter socio-económico cuando están regidas por el Derecho Social. Los sujetos que en estas dos relaciones intervienen son particulares o entidades colectivas (o los miembros de éstas) (26).

(25) Cátedra del maestro Jaime Moreno Garavilla, junio de 1988, Facultad de Derecho de la U.N.A.M.

(26) Burgoa, Ignacio. op.cit., págs. 164 y 165.

b) Las relaciones de supraordinación que se establecen entre los diferentes órganos de poder o de gobierno de un Estado o sociedad, normando su actividad tanto el Derecho Constitucional como el Administrativo en sus aspectos orgánicos (27).

En estos dos tipos de relaciones, es decir tanto en las de coordinación como en las de supraordinación existe siempre una situación igualitaria entre los sujetos que son, gobernados entre sí o autoridades entre sí (28).

c) Las relaciones de supra a subordinación que surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición; entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad por un lado, y el gobernado por el otro. En este caso la autoridad desempeña frente al gobernado la actividad soberana o de gobierno que a su vez se traduce en actos autoritarios, que se caracterizan por la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. Son unilaterales porque su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido; es imperativo, ya que se impone sobre la voluntad en contrario del gobernado, quien tiene la obligación de obedecerlo sin perjuicio de que lo impugne. Y es coercitivo atendiendo a que si no se acata, puede realizarse coactivamente, incluso mediante la fuerza pública (29).

(27) Burgoa, Ignacio. op.cit., pág. 165.

(28) Idem.

(29) Idem.

Este último tipo de relaciones jurídicas son las que nos interesan al estudiar el presente tema, ya que cuando las relaciones de supra a subordinación se regulan por el orden jurídico, su normación forma parte, tanto de la Constitución como de las leyes administrativas principalmente, implicando en el primer caso las llamadas "garantías individuales" (30).

2. **Sujetos.** En las relaciones de supra a subordinación existen dos sujetos, a saber:

a) **Sujeto activo:** que viene siendo toda aquella persona que tenga la calidad de gobernado, "en cuya esfera jurídica operen o vayan a operar actos de autoridad" (31).

La situación jurídica que tiene el individuo como tal, frente a las autoridades, respecto de las garantías individuales ha quedado señalada por la jurisprudencia al establecer lo siguiente:

Garantías individuales. Conforme a nuestra Constitución Política, todo individuo que reside en México, cualquiera que sea su raza, origen o procedencia, disfruta de las garantías que la Constitución concede, y que, por tal razón, se llaman individuales; entre ellas figuran en primer término, la libertad, la igualdad y la propiedad, con otras de menor importancia; la situación jurídica fundamental de toda persona en México, es el goce de tales derechos; cuando alguna autoridad con sus actos afecta a esas garantías individuales, comete en perjuicio del afectado, una violación constitucional y si bien la Carta Federal establece algunas restricciones a las garantías individuales y faculta a las

(30) Burgoa, Ignacio. op.cit., págs. 162 y 163.

(31) Ibidem, pág. 172.

autoridades para que, en ciertas condiciones, las afecten, estas facultades son verdaderas excepciones, que no existen sino en determinados casos, cuando acontecen algunas circunstancias de hecho previstas por la misma Constitución...

Valadez Miguel. Suplemento 1933. pág. 52. 19 de noviembre de 1931. Flores Joaquín. Quinta Epoca. Tomo XXXIII. Pág. 1,848. 4 de noviembre de 1931 (32).

No obstante la postura individualista adoptada desde la Constitución de 1857, considerando a la persona física como base y objeto de las instituciones sociales, surgió el problema consistente en determinar, si las llamadas personas morales podrían ser titulares de las garantías individuales. Esto fue debido a la cuestión de si las personas morales o corporaciones tienen derechos del hombre y en consecuencia podían invocar frente a cualquier acto de autoridad, la violación que en su perjuicio éste cometiera. En un principio se dijo que las garantías individuales solo protegían a las personas físicas o individuos, pues las personas morales, por carecer de sustantividad humana, no podían ser titulares de derechos del hombre, que solo a éste pertenecen, ni, por ende, ser protegidas por los medios sustantivos de tutela de esos derechos (33).

Y fue Ignacio L. Vallarta, quien resolvió el problema en el sentido de que, a pesar de que las personas morales no eran seres humanos sino ficciones legales, y de que, por ende no gozaban de derechos del hombre, como entidades sujetas al imperio del Estado, si podían invocar en su beneficio las garantías

(32) Burgoa, Ignacio op.cit., pág. 166.

(33) Acosta Romero, Miguel y Genaro David Góngora Pimentel. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (legislación-jurisprudencia-doctrina), editorial Porrúa, México, 1983, págs.380 y 381.

individuales, cuando éstas se violasen por algún acto de autoridad, lesionando su esfera jurídica. Así se asoma un principio de extensión de las garantías desde el punto de vista subjetivo, esto es, en cuanto al sujeto titular de las mismas (34).

A partir de la Constitución de 1917 se amplió aun más el radio de disfrute de las garantías individuales, debido a que en el ámbito económico y social aparecieron sujetos distintos de las personas morales de derecho privado; en las relaciones laborales se reconoció la existencia de organismos o asociaciones laborales o patronales; en materia agraria aparecen las comunidades ejidales; en el derecho administrativo surgen empresas de participación estatal y organismos descentralizados (35).

Entonces por "gobernado" o "individuo" y en consecuencia también por sujeto activo debe entenderse no solamente a la persona física, sino también a las personas morales de derecho privado (tales como sociedades y asociaciones), a las de derecho social (como sindicatos y comunidades agrarias), a las de derecho público (personas morales y oficiales) y a los organismos descentralizados. Así las garantías individuales no se consignan únicamente para el hombre como tal, protegiendo sus derechos, sino que se extienden a todo ente jurídico distinto del ser

(34) Burgoa, Ignacio. op.cit., pág. 166 y 167.

(35) Ibidem, pág. 167.

humano en cuanto tal, que se encuentre en la situación jurídica de gobernado (36).

Esta extensión de las garantías individuales en beneficio no solamente de las personas físicas, sino de todas aquellas anteriormente mencionadas ha sido corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (37) como se cita a continuación, ya que estas personas tienen también derechos y obligaciones:

Garantías individuales. La persona jurídica no tiene que probar que se encuentra en el goce de las garantías individuales, porque éste es el estado natural y general de toda persona en la República Mexicana y el acto que restringe o afecta esas garantías, si debe ser objeto de prueba, porque hay que hacer patente si la restricción se realizó en las condiciones que la Constitución ha previsto. La autoridad, por el simple hecho de serlo, no tiene facultades de restringir las garantías individuales; por tanto, se necesita que pruebe que existían las circunstancias que la Constitución prevé, para que la restricción que imponga no sea considerada como violatoria de garantías. La carga de la prueba, incuestionablemente, toca a la autoridad, porque el que destruye un estado jurídico o el que alega una excepción, es el que debe probar los hechos; si la autoridad no rinde esa prueba y se limita a afirmar que obró con justificación, no puede fallarse en su favor, ni negarse el amparo, sino que, por el contrario, debe concederse.

Rosado García Carlos. Quinta Epoca. Tomo XLV.- pág. 1,533.
25 de julio de 1935 (38).

Por una evolución de nuestro derecho, la titularidad de las garantías individuales se extiende, no únicamente a los

(36) Burgoa, Ignacio. op.cit., pág. 163 y 172.

(37) Rodríguez, Ramón. Derecho constitucional 2a. edición, U.N.A.M., México, D.F., 1978, pág. 412.

(38) Acosta Romero, Miguel. op.cit., pág. 381.

individuos humanos, ni comprende tan sólo a los mexicanos, pues las garantías protegen también a las personas morales del Derecho Civil y a todo aquél que está dentro del territorio de la República Mexicana, aunque sea transitoriamente y aún más, se extienden a las personas que están fuera de nuestro territorio, pero resienten alguna lesión de su interés jurídico por la actuación de una autoridad mexicana (39).

b) Sujeto pasivo: es el Estado en general y particularmente todos y cada uno de sus órganos gubernativos que lo componen.

Constituyendo las garantías individuales, las restricciones, limitaciones o las condiciones que el pueblo impone a los individuos en quienes deposita el ejercicio del poder social en sus facultades; resulta que hay dos sujetos pasivos: las autoridades que son las inmediata o directamente limitadas en cuanto a su actividad frente a los gobernados y el Estado, sujeto activo mediato, ya que por ser una persona moral de derecho público tiene que estar representado por las diversas autoridades que a su vez lo integran (40).

3. Objeto. Igualmente, de la relación jurídica de supra a subordinación se generan derechos y obligaciones para los sujetos que en dicha relación intervienen. Así tenemos que para el sujeto activo se deriva un derecho a su favor, éste es reconocido como "derecho público subjetivo", que implica la potestad jurídica de

(39) Bazdresch, Luis. Las garantías constitucionales, 2a. edición, editorial Trillas, México, 1983, pág. 32.

(40) Rodríguez, Ramón. op.cit., pág. 412.

reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a un mínimo de actividad y de seguridad indispensable para el desarrollo de la personalidad humana. Para el sujeto pasivo se deriva una obligación, ya sea de hacer o de no hacer, correlativa, que implica el respeto que debe observar frente a las prerrogativas fundamentales del gobernado, considerándose como aquellas, la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad (41).

Dicha potestad del gobernado es un derecho, al tener el calificativo de "jurídica" porque impone a las autoridades la obligación de respetar las prerrogativas fundamentales del ser humano (42).

Se llama derecho público porque participa de la naturaleza del sujeto ante el cual se hace valer y que en este caso es el Estado.

Y es subjetivo porque no recaen sobre cosas materiales sino que dan una acción personal para lograr que el órgano gubernativo que corresponda respete los derechos garantizados (43).

II. CONCEPTO DE SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES.

En aquella época en donde se vive un ambiente normal, el Estado y sus autoridades se someten a los mandatos constitucionales, en un primer término y posteriormente a los diferentes cuerpos normativos, según sea su jerarquía.

(41) Burgoa, Ignacio. op.cit., págs. 176 y 177.

(42) Ibidem, pág. 177.

(43) Bazdresch, Luis, op.cit., pág. 19.

El maestro Burgoa (44) nos comenta que en un Estado de derecho, como lo es el nuestro, rige como elemento inseparable de su esencia y naturaleza el principio de *juridicidad in genere*, lo que implica que el Estado, a través de sus autoridades, debe realizar lo que el orden jurídico le permite o faculta que haga. De esta manera ningún funcionario debe ejecutar actos que no le estén expresamente facultados.

El principio de *juridicidad in genere* se divide en dos principios:

1. El principio de *constitucionalidad* que implica que todas las autoridades del Estado deben someter sus actos a lo que establezca la Constitución (45).

2. El principio de *legalidad* en estricto sentido que nos dice que la autoridad debe acatar, posteriormente a la Constitución, las leyes secundarias (46).

De esta manera el orden normativo impone a las diversas autoridades una serie de requisitos, condiciones y prohibiciones que estos deben observar para que la actividad que realicen en determinado momento sea válida y así surta sus efectos jurídicos. "... Ese conjunto de condiciones, constituye lo que se denomina garantías de seguridad jurídica, instituidas en la Ley Fundamental..." (47).

(44) Burgoa, Ignacio. *op.cit.*, pág. 202.

(45) *Idem.*

(46) *Idem.*

(47) *Ibidem*, págs. 202 y 203.

No obstante, el Estado está expuesto a sufrir situaciones, que por su naturaleza, atacan su vida normal, pudiendo afectar las instituciones fundamentales establecidas en el mismo.

En estos casos el gobierno se ve en la necesidad de hacer algo para poder impedir que dicha situación de anomalía vaya, en un momento dado, a afectar a la sociedad.

Es por esta urgencia de remediar dicha situación de peligro, que las autoridades deben desarrollar una actividad diferente, empleando los medios que consideren idóneos para poder dar una solución eficaz.

Por tal motivo y atendiendo al estado de emergencia que amenaza la vida normal del Estado y para que las autoridades puedan realizar una actividad de manera pronta y eficaz deben restringirse todas aquellas condiciones o requisitos (garantías individuales), que impliquen un obstáculo para dicha autoridad.

La restricción a que se alude, consiste en que deben cesar, temporalmente, de su vigencia aquellas garantías individuales que puedan perjudicar, de alguna forma, la actividad pronta y eficaz de la autoridad. Cesación que subsistirá hasta en tanto no desaparezca el estado de emergencia.

De lo anteriormente expuesto, podemos decir que la suspensión de garantías individuales consiste en la cesación temporal y transitoria de la vigencia de todas aquellas garantías individuales que impliquen un obstáculo a la autoridad

para hacer frente de manera rápida y eficaz cuando una situación de emergencia ponga en peligro a las instituciones fundamentales del Estado y a la sociedad en sí.

En el caso de que se presente la situación de emergencia y como consecuencia de ella, la suspensión de garantías individuales, existe un proceso constitucional para investir al gobierno estatal con los poderes necesarios y así enfrentarse a la situación anormal. Proceso que se lleva a cabo en dos etapas (48):

1. La cesación de la vigencia de las normas constitucionales y legales que de alguna manera condicionan en general o prohíben a una autoridad el ejercicio de la actividad de emergencia.

2. El otorgamiento de facultades extraordinarias sobre las bases establecidas en la propia Constitución en favor de uno de los tres poderes que componen el gobierno federal y que es el Ejecutivo.

Para que esta segunda fase se pueda llevar a cabo, es indispensable que anteriormente se haya dado la cesación de la vigencia de las disposiciones constitucionales, ya que sin esta cesación podría ocurrir una transgresión al orden Constitucional.

A su vez el otorgamiento de facultades extraordinarias, trae como consecuencia la expedición de las llamadas "leyes de emergencia", que se dictan y que además tienen vigencia

(48) Burgoa, Ignacio. op.cit., págs. 204 y 205.

únicamente, durante la situación de anomalía. Una vez que dicha situación desaparece, se restablece el orden jurídico al estado en que se encontraba antes del peligro.

III. JUSTIFICACION DE LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES.

Como ya hemos visto, en el caso de que se llegue a presentar el estado de anomalía, el Estado a través de las autoridades debe tomar las medidas que el mismo considere pertinentes para poder contrarrestar dicha situación.

Ahora bien, si la actuación del Estado se llevara a cabo en un ambiente tal, que no hubiera una reglamentación de emergencia, el Estado no podría llevar a cabo una actuación eficaz y pronta, ya que precisamente las garantías individuales vendrían a constituir una merma a la actuación gubernamental.

Es por todo ello, que si se presenta la situación de peligrosidad, el Estado no puede estar paralizándose so riesgo de violar las garantías individuales que pudieran llegar a ser un obstáculo para su adecuada actuación.

En un momento dado las garantías individuales implican restricciones a las facultades de las autoridades estatales, pero si en un estado de emergencia, el Estado atendiera a dichas restricciones, entonces no podría hacer frente con agilidad a cualquier causa que implicara un peligro para la sociedad. Es así como el gobierno requiere de un marco normativo especial que le permita actuar con rapidez y eficacia y es precisamente lo que

justifica la suspensión de garantías individuales, que funciona en los términos que la propia Constitución señala.

En este caso, la suspensión de garantías individuales no rompe con el principio de legalidad, como aparentemente podría pensarse, sino que es precisamente con fundamento en este principio que, en caso de existir un estado de emergencia o peligrosidad, imperaría un "regimen jurídico de excepción".

IV. NATURALEZA JURIDICA DE LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES.

El Poder Constituyente de 1917 señaló la posibilidad real de llegar a suspender las garantías individuales. Cuestión que se observa en el artículo 10. de la Constitución que dice: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece" (49). Y posteriormente en el artículo 29 que se analizará más adelante.

Entonces, si la suspensión de garantías individuales se encuentra considerada en la Constitución vigente, en consecuencia podemos decir que, por este sólo hecho de formar parte de nuestra norma suprema, participa de los mismos principios orientadores o rectores de la Teoría Constitucional, que son los principios de

(49) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 91a. edición, Col. Porrúa, México, D.F., 1991, pág. 7.

rigidez y el de supremacía constitucional.

El principio de rigidez constitucional implica que, para que la Constitución pueda ser reformada se requiere de un proceso que a su vez es muy complejo (50), el cual está contemplado en el artículo 135 constitucional que dice:

"Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas" (51).

Esto implica que la institución de la suspensión de garantías individuales no puede ser reformada o modificada por el Poder Legislativo únicamente, sino por un poder extraordinario (52): las dos terceras partes de los individuos presentes integrantes del Congreso de la Unión y que además sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El principio de supremacía constitucional consiste en que la Constitución es la norma suprema de nuestra Federación, por lo que hay que atender, en primer lugar a lo que en ella se

(50) Burgoa, Ignacio. op. cit., pág. 186.

(51) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
op.cit., pág. 122.

(52) Burgoa, Ignacio. op. cit., pág.186.

establece y después a los demás ordenamientos, según sea su jerarquía (53). Principio que se establece en el artículo 133:

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados (54).

Por tanto, la naturaleza jurídica de la suspensión de garantías individuales es constitucional, ya que se encuentra enmarcada y regulada dentro de nuestra norma fundamental, llamada Constitución.

(53) Burgoa, Ignacio. op.cit., pág. 185.

(54) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op.cit. pág. 122.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTORICO-CONSTITUCIONALES DE LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES

I. EPOCA PREHISPANICA. II. EPOCA COLONIAL. III. EPOCA INDEPENDIENTE. IV. CONSTITUCION DE 1812. V. CONSTITUCION DE 1824. VI. CONSTITUCION DE 1836. VII. CONSTITUCION DE 1843. VIII. CONSTITUCION DE 1857. IX. CONSTITUCION DE 1917.

Al entrar al análisis del presente capítulo considero necesario hacer una breve descripción de los acontecimientos históricos más importantes de cada una de las etapas por las que ha atravesado nuestro país; etapa prehispánica, colonial e independiente. Veremos también aquellos acontecimientos que se han dado durante cada una de nuestras Constituciones, ya que el objeto de este capítulo consiste en los antecedentes histórico-constitucionales del artículo 29 constitucional que a su vez consagra la suspensión de garantías individuales.

De este modo observaremos cómo se han ido gestando nuestras leyes fundamentales y cómo, no en todas ellas se han contemplado la suspensión de garantías individuales.

I. EPOCA PREHISPANICA

En la época prehispánica existían varios estados que eran autárquicos y autónomos entre sí; cada población de los diferentes estados tenía sus propias costumbres, religión y lengua. Aun cuando el pueblo azteca tenía sometidos a los demás pueblos a través del derecho de conquista, nunca formó con ellos

un estado nacional, ya que no les impuso ni sus costumbres ni su organización política. La relación que existía entre ellos era económica, a través del pago de tributo de los otros pueblos hacia el azteca (55).

En esta época no existe antecedente del derecho o los derechos que el gobernado hubiera podido exigir a sus gobernantes, por lo que tampoco contaban con un mecanismo para poder suspender esos derechos en casos de emergencia.

II. EPOCA COLONIAL

La conquista española hizo desaparecer los diferentes estados indígenas al someterlos al imperio. Los diferentes pueblos dejaron de ser estados autónomos para pasar a formar parte del Estado español. La Nueva España no se constituyó propiamente como un Estado sino como una porción territorial de dicho Estado español.

Al principio de la época colonial se implantó en la Nueva España una especie de régimen municipal y se reconoció una limitada autonomía a las poblaciones indígenas. Pero posteriormente el monarca sustituyó dicho sistema por instituciones que funcionaban sujetas a su imperio.

Nos gobernaban a través de las leyes de España, en donde había una monarquía absoluta, pues el rey concentraba en su

(55) Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, 7a. edición, editorial Porrúa, S.A., México, 1989, pág. 50.

persona las tres funciones estatales supremas, considerándosele como titular de la soberanía. Así todas las autoridades actuaban en nombre del monarca, ya que él las nombraba.

Por todo lo citado anteriormente, podemos decir que durante esta época no hubo en la Nueva España, principio alguno que estableciera derechos para los súbditos y deberes para los gobernantes, ya que, como lo afirma el maestro Ramón Rodríguez (56) no había un Estado como tal. No había ningún derecho público subjetivo a favor de la población de la Nueva España, por lo que tampoco hay antecedencia de lo que sería la suspensión de garantías individuales.

III. EPOCA INDEPENDIENTE

Con la Revolución francesa de 1792 y con la obtención de la independencia en aquel entonces de las trece colonias inglesas en 1776, se produjo una influencia determinante sobre la Nueva España, lo que trajo como consecuencia el deseo de sacudirse el imperialismo español.

Independientemente de lo anterior, existían otras causas de disgustos e inconformidades para volverse contra los españoles, tales como la postergación de los criollos, el gobierno despótico, la dominación por extraños y la decadencia de España entre otras (57).

(56) Rodríguez, Ramón. op. cit., pág. 251.

(57) Miranda, José. Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, Imprenta Universitaria, México, 1952, pág. 283.

Hasta antes de 1810 hubo varios intentos por parte de la Nueva España por obtener la independencia, sin embargo, todos ellos se vieron frustrados. Y es hasta septiembre de 1810 que Don Miguel Hidalgo inicia el movimiento insurgente para obtener la independencia. Dicho movimiento a medida que se fue extendiendo adquirió impulsos legislativos que tuvieron como resultado la expedición de diferentes decretos o bandos (58).

La situación que se presentaba era difícil, pues lo que posteriormente sería la nación mexicana tenía, entre otras cosas, que darse a la tarea de estructurarse política y jurídicamente.

El primer intento para sentar las bases de organización política del pueblo mexicano fue el documento que se conoce como "Elementos Constitucionales" redactado por Don Ignacio López Rayón en agosto de 1811 (59).

Cabe mencionar que este documento contiene en su punto número 14 un antecedente, aunque muy remoto, de nuestro precepto 29 Constitucional, que a la letra dice:

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 estos requisitos (60).

(58) Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, op. cit., pág. 77.

(59) Ibidem, pág. 83.

(60) Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México, 12a. edición, editorial Porrúa, S.A., México 1983, pág. 25.

En dicho punto Don Ignacio López Rayón nos habla acerca de un "Consejo de Estado" y de una situación de emergencia como sería la "declaración de guerra". De lo que se deduce que el Consejo de Estado a que se alude, deliberaría respecto de un estado de emergencia.

IV. CONSTITUCION DE 1812

La Constitución española de 1812 promulgada en Cádiz denota una evolución jurídica en el pensamiento español debido a la indudable influencia de las ideas revolucionarias francesas. Consagra entre otros principios el de limitación normativa de la actuación de autoridades, el de soberanía popular y el de división de poderes (61).

En esta Constitución encontramos un precepto que podría ser otro antecedente de nuestro actual artículo 29 Constitucional; se trata del artículo 308 que a continuación se transcribe:

"Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la monarquía o en parte de ella la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delinquentes podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado" (62).

Artículo que prevé la "suspensión de algunas formalidades" prescritas en el Capítulo III que contempla, entre otras cosas una serie de principios y restricciones que debían observar las autoridades respecto de la administración de justicia en el orden criminal.

- (61) Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales op.cit., pág.117.
(62) Congreso de la Unión (Cámara de Diputados, I Legislatura), Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo V, 2a. edición, reproducción facsimilar, editorial Porrúa, S.A., México 1978, pág. 103.

Igualmente se prevé que esta suspensión deberá ser "por un tiempo determinado", es decir mientras subsistiesen las circunstancias extraordinarias.

Posteriormente, el 6 de noviembre de 1813, se expide el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, en donde se declara la independencia en relación con España. Y cerca de un año después se decreta en Apatzingan la Constitución de 1814, la cual tenía el carácter de provisional y regiría hasta que la Nueva España pudiera darse una definitiva.

La Constitución de Apatzingan consagraba los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad; a su vez también establecía los principios de soberanía del pueblo, la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como el voto popular para el nombramiento de los funcionarios.

Si bien es cierto que esta Constitución contempla algunos derechos importantes para los mexicanos, no contiene antecedente alguno de lo que sería la suspensión de garantías individuales, ya que su tendencia era más bien dotar a México, aunque de manera provisional, de un gobierno propio e independiente.

Por lo que respecta a su aplicación, no pudo tener vigencia positiva por las condiciones de hecho que en esa época se suscitaron.

Posteriormente, existen otros documentos, tales como el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821 y los Tratados de Córdoba del

24 de agosto del mismo año, los cuales, puede decirse que no relatan ni contienen sino disposiciones concernientes a la organización inmediata del país (63).

Ambos tratados no tuvieron ningún alcance de carácter jurídico para la organización política del país, ya que poco tiempo después esos tratados fueron desconocidos por España y también por México por decreto del 8 de abril de 1823 en donde se declararon insubsistentes. Pero no por ello, dichos documentos dejaron de tener importancia, ya que sirvieron para hacer constar históricamente un hecho innegable y que ya era irrevocable: la Independencia de nuestro país (64).

En cuanto a la consumación de la Independencia, ésta se lleva a cabo el 27 de septiembre de 1821 con la entrada triunfante del ejército de las Tres Garantías (unión, religión e independencia). Al día siguiente, el 28 de septiembre del mismo año se instaló en México la Junta Provisional Gubernativa, la cual expide el 6 de octubre el "Acta de Independencia del Imperio Mexicano" en donde se declara la emancipación definitiva de la Nueva España y además prevenía la estructuración política del país. También convoca, el 17 de noviembre a elecciones para integrar un Congreso Nacional.

(63) Lanz Duret, Miguel. Derecho constitucional mexicano, 5a. edición, Cía. Editorial Continental, 8a. impresión, México 1982, pág. 64.

(64) Ibidem, págs. 65 y 66.

Instalado éste el 24 de febrero de 1822, en el decreto de instalación se estipuló que esta Asamblea representaba a la Nación mexicana y que en este cuerpo residía la soberanía nacional, que la religión debía ser católica; que México adoptaba para su gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano (65). Igualmente proclamó la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la igualdad de derechos civiles para todos los habitantes del Imperio Mexicano.

Sin embargo, esta primera Asamblea Nacional, que debió haber sentado el primer ejemplo de un funcionamiento institucional, si hubiera consumado la función para la cual fue designada, es decir, dotar al pueblo mexicano de su primera constitución, no pudo concluir sus trabajos, puesto que en la noche del 18 al 19 de mayo de 1822 el primer vergonzoso cuartelazo de nuestra historia proclamó emperador a don Agustín de Iturbide.

El Congreso Nacional, bajo la presión del ejército, de Iturbide mismo y de sus generales, y por el desenfreno del populacho, aceptó a aquél como Emperador y juró la observancia de la Constitución española de 1812 (66). A pesar de tal sumisión, el 31 de octubre del mismo año Iturbide disolvió el Congreso sustituyéndolo por una Junta a la que llamó "Junta Nacional

(65) Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, op. cit., pág. 81.

(66) Lanz Duret, Miguel. op. cit., págs. 66 y 67.

Instituyente", la que aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio, formulado por Iturbide para regir mientras se expedía la Constitución.

Esta situación anómala duró sólo unos cuantos meses, debido al triunfo de nuestra primer revolución, que fue proclamada en Veracruz el 5 de diciembre de 1822 por Antonio López de Santa Anna, triunfo que dio por resultado la abolición de la monarquía, el destronamiento de Iturbide y la restitución del Congreso Constituyente (67).

En marzo de 1823 el Congreso fue reinstalado, pero no pudo fungir como constituyente debido a que no todas las provincias le reconocieron tal carácter. De esta forma dicho Congreso actuó solamente como convocante para un segundo Congreso Constituyente, el que quedó instalado el 7 de noviembre de 1823 (68).

V. CONSTITUCION DE 1824.

El segundo Congreso Constituyente instalado el 7 de noviembre de 1823 expidió el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en donde se sancionaba el principio de independencia nacional, declaraba que la soberanía reside radical y esencialmente en la nación; igualmente consagraba la separación de poderes en Ejecutivo, Legislativo y

(67) Lanz Duret, Miguel. *op.cit.*, págs. 66 y 67.

(68) Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, op. cit., pág. 88.

Judicial, sin que pudieran reunirse dos o más de éstos en una sólo persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo.

En relación a los derechos de los individuos, garantizaba la pronta e imparcial administración de justicia; la libertad de escribir, imprimir y publicar ideas políticas. Asimismo declaraba que se protegerían por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano (69).

Unos meses después, el 4 de octubre de 1824, se expide la primera constitución mexicana llamada Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la que consignaba los mismos principios sancionados por el Acta constitutiva de la Federación respecto de la organización del poder público y de algunos derechos del hombre y del ciudadano. Sin embargo establecía que únicamente había una religión y que ésta debía ser la católica, apostólica y romana, con lo que quedaba coartada la libertad de creencia (70).

Además esta Constitución establecía como forma de gobierno un sistema nuevo: el federativo.

Ahora bien, por lo que respecta a nuestro tema, esta Constitución no contiene disposición alguna respecto a la suspensión de garantías individuales.

(69) Rodríguez, Ramón. op. cit., pág. 265.

(70) Ibidem, pág. 266.

Los hechos histórico-políticos que se dieron desde el Plan de Iguala (febrero de 1821), hasta la expedición de la Constitución de 1824 tuvieron una finalidad común que era establecer una organización política para México (71).

VI. CONSTITUCION DE 1836.

En mayo de 1834 el entonces Presidente de la República, don Antonio López de Santa Anna disuelve el quinto Congreso Constitucional, convocando a elecciones para otro, que se instaló el 10. de enero de 1835 y que el 5 de mayo del mismo año se declaró autorizado para reformar la Constitución de 1824 (72).

El 30 de diciembre de 1836 se promulgan las Siete Leyes Constitucionales, las cuales abolieron el sistema federativo establecido en la Constitución de 1824, para establecer una República Central.

Las Siete Leyes Constitucionales produjeron cambios drásticos en nuestro país. Se establecía un cuarto poder que se llamaba conservador el que tenía la facultad de revocar o declarar nulas las leyes expedidas por el Legislativo, las sentencias pronunciadas por el Judicial y las providencias del Ejecutivo.

(71) Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, op. cit., pág. 88.

(72) Rodríguez, Ramón. op. cit., pág. 270.

Por lo que hace al orden judicial se establecía una completa centralización, lo cual implicaba que todos los asuntos que tuvieran determinada importancia y que estuvieran fuera de la capital debían ventilarse en ésta.

En cuanto a los derechos de los mexicanos, las Siete Leyes declaraban ciertas garantías de libertad personal, de propiedad y de libertad de prensa. De esta manera los mexicanos sólo gozaban de aquellos derechos que expresamente se señalaban en dicha Constitución.

En materia de suspensión de garantías individuales encontramos en la Tercera Ley Constitucional de 1836 en el artículo 45 fracción V, lo siguiente:

"No puede el Congreso general:

V. Privar ni aun suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes constitucionales" (73).

Esta fracción contempla la no suspensión de los derechos que tenían los mexicanos. El Congreso general no podía suspender los derechos que la Constitución concedía a los mexicanos.

Este precepto Constitucional establecía que el Congreso general no podía "privar ni aun suspender a los mexicanos de sus derechos" que la Constitución consagraba. Sin embargo no contemplaba como actualmente, los casos de emergencia que

(73) Congreso de la Unión, op. cit., pág. 103.

podiera tener la nación y por ello verse en la necesidad de suspender aquellos derechos de los mexicanos que implicaran un obstáculo para poder hacer frente a dicha situación.

Existe en el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840 un artículo que contiene lo siguiente:

Artículo 65. Solamente en el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exijan, podrá el Congreso facultar extraordinariamente y por tiempo limitado al Presidente de ella, en cuanto baste para salvar estos objetos (74).

Este artículo consideraba que el Congreso podía facultar de manera extraordinaria al Presidente de la República, pero sólo en casos de emergencia, al decir "... en el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exijan".

No nos habla de una "suspensión de garantías individuales", pero quizás se llevaría a cabo entre las facultades extraordinarias concedidas al Presidente.

Otro antecedente lo constituye el voto particular del diputado José Fernando Ramírez sobre el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836 de fecha 30 de junio de 1840 que hablando acerca de la División de Poderes dice:

Ni el Congreso podrá dar, ni el Ejecutivo ejercer facultades extraconstitucionales sino en el único caso de

(74) Congreso de la Unión. op.cit., pág. 103.

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 reunirán ambas Cámaras y después de una detenida discusión, le concederán por el tiempo que sea necesario las facultades que basten para llenar el objeto (75).

VII. CONSTITUCION DE 1843.

En el año de 1841 los generales Paredes, Valencia y Santa Anna proclamaron un plan político en el cual se convocaba a un nuevo congreso para expedir una nueva Constitución, se desconocía al Presidente Bustamante y se establecía la dictadura hasta que hubiera otra Constitución (76).

El 10 de julio de 1842 se instaló este Congreso y en noviembre empezó a discutir el proyecto de Constitución.

Es necesario hacer la aclaración de que existieron dos proyectos; uno fechado en México el 25 de agosto de 1842 y el otro fechado el día siguiente, es decir el 26 de agosto de 1842.

Ambos proyectos de constitución contienen antecedentes del texto referente a la suspensión de garantías individuales.

El primer proyecto de constitución política de la República Mexicana de fecha 25 de agosto de 1842 en su artículo 82 fracciones I a V y VIII nos dice lo siguiente:

(75) Congreso de la Unión. op.cit., pág. 103.

(76) Rodríguez, Ramón. op. cit., pág. 276.

Sólo en el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exijan imperiosamente, podrá el Congreso conceder facultades extraordinarias al Presidente, y esto no lo hará sino en los casos, 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 extienda su ejercicio a determinados territorios.

III. Que sean las muy precisas para llenar su objeto, según las circunstancias, especificándose y enumerándose en el decreto de su concesión las únicas facultades legislativas que se conceden, 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 éstos se hiciera.

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 puedan 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 (77).

Este proyecto fue sustituido por un segundo de fecha 26 de agosto de 1842, mismo que no llegó a configurarse como constitución de la República Mexicana, ya que 29 vecinos de Huejotzingo (Puebla) se pronunciaron desconociendo al Congreso y pidiendo que el Presidente nombrara a una Junta para que formara

(77) Congreso de la Unión, op. cit., págs. 103 y 104.

la Constitución; vecinos a los que se unió la guarnición de México a los ocho días y al siguiente Santa Anna declaró disuelto el Congreso y nombró la Junta que debía formar la constitución (78).

Sin embargo contiene en su artículo 72 casi el mismo texto que el primero en su artículo 82 fracciones I a V y VIII y que a continuación se cita:

Sólo en el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exija 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 por el voto de las dos terceras partes de los individuos de ambas Cámaras, y en revisión las tres cuartas; que se concedan por tiempo limitado, a reserva de prorrogarse si conviniera, y que sólo se extienda su ejecución a determinados territorios; que sean las muy precisas para llenar su objeto, especificándose las únicas facultades legislativas que se conceden; que sólo se concedan en los casos de invasión extranjera, para cuya repulsión no basten las facultades ordinarias; que las que se concedan al Presidente, relativas a las garantías individuales, no puedan extenderse a más que a detener a las personas por el tiempo necesario para asegurar el orden público, considerándose en cuanto 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 hicieren, y por la ejecución misma de las órdenes que diere el Gobierno, excediéndose de sus facultades, si en tales casos el ejecutar de ellas no cumpliera 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 (79).

Dicho artículo contiene limitaciones que afectaban la actuación de las autoridades, tales como que sólo se concediera

(78) Rodríguez, Ramón. Op. cit., pág. 277.

(79) Congreso de la Unión, Op. cit., págs. 103 y 104.

la suspensión en los casos de invasión extranjera; así también se limitaba al Presidente en cuanto a que sólo podía detener a las personas por el tiempo necesario para asegurar el orden público.

En este caso los legisladores se preocuparon por reglamentar las medidas de excepción.

El 12 de junio de 1843, la Junta Nacional Legislativa que nombró el general Santa Anna, expidió la nueva Constitución a la que llamó "Bases de Organización Política de la República Mexicana". En ella se establecía un gobierno central que lo era todo y a su vez éste se encontraba en manos del Ejecutivo.

Respecto a los derechos de los mexicanos, se acataban de algún modo, los creados por la Constitución Federal de 1824.

Pero la Constitución de 1843 no era obra del pueblo mexicano, sino de unas cuantas personas designadas por Santa Anna, por lo que no se tuvo ningún interés en conservarla.

Esta Constitución en su artículo 66 fracción XVIII señalaba las medidas de excepción:

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 para redimirlas. Esta resolución se tomará por dos tercios de cada Cámara (80).

En relación con lo anterior, el artículo 67 fracción IV señalaba:

(80) Congreso de la Unión. op.cit., pág. 104.

"Artículo 67. No puede el Congreso:...

IV. Suspender o minorar las garantías individuales, sino en los casos y modos dispuestos en el artículo 198" (81).

Por último el artículo 198 disponía:

Si en circunstancias extraordinarias la 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 tiempo determinado (82).

En esta ocasión se otorgaron las facultades extraordinarias con más amplitud para el Ejecutivo. Pero, se restringen las causas por las que puede haber una suspensión de garantías individuales; lo que resulta limitativo para las autoridades, ya que de existir un estado de emergencia no hubieran podido tener una actuación pronta, necesaria para salvaguardar la estabilidad del país.

Se inicia la reforma y da como resultado la instalación de un Congreso elegido conforme a la Constitución de 1824. Mismo que se instaló el 6 de diciembre de 1846 y el 21 de mayo de 1847 se declara vigente la Constitución de 1824 con las modificaciones contenidas en una acta de reformas.

Las reformas, cuyo autor fue Mariano Otero, implicaban un adelanto positivo en beneficio del hombre y del ciudadano; se daba al pueblo mayor acceso al régimen político; se daba libertad al Congreso para reglamentar las elecciones; se establecía el

(81) Congreso de la Unión. op.cit., pág. 104.

(82) Idem.

medio oportuno para que los funcionarios públicos no abusaran de sus facultades. Este regimen subsistió hasta 1853.

Existe en el voto particular, artículo 4o. de Mariano Otero de fecha 5 de abril de 1847, el siguiente texto:

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 esto por determinado tiempo (83).

Otero retiró la parte transcrita en el artículo 4o. el 26 de abril de 1847, por lo que el Acta de Reformas no contenía ninguna de las prevenciones de emergencia, a pesar de que el país atravesaba por la invasión norteamericana.

El 20 de abril del mismo año, se expidió un decreto que "facultó al gobierno supremo de la Unión para dictar las providencias necesarias, a fin de llevar adelante la guerra, defender la nacionalidad de la República y salvar la forma de gobierno republicano popular, federal, bajo la cual está constituida la Nación" (84).

En esta ocasión se estableció, en un documento secundario, pero al margen de la Constitución, un poder muy amplio para suspender las garantías individuales.

(83) Congreso de la Unión. op.cit., pág. 104.

(84) Tena Ramirez, Felipe. Derecho constitucional mexicano, 11a. edición, editorial Porrúa, México, 1972, pág. 223.

En febrero de 1853 fue derrocado el gobierno constitucional de Arista y se estableció un gobierno central y conservador encabezado por el general Santa Anna, quien investido de facultades omnimodas ejerció el poder hasta agosto de 1855.

La revolución que terminó con la dictadura de Santa Anna se inició en mayo de 1854 teniendo como programa el Plan de Ayutla, al que se unió don Ignacio Comonfort. Plan que fue reformado por el Plan Acapulco.

En febrero de 1856 se instaló el Congreso Constituyente para organizar políticamente al país.

Siendo Presidente Ignacio Comonfort y debido a que la organización y las funciones de los poderes emanados de la revolución de Ayutla no constaban en ninguna ley (excepto las bases del Plan de Ayutla reformadas en Acapulco), Comonfort creyó necesario autorizar el funcionamiento del gobierno mediante el Estatuto Orgánico, el cual desempeñaría un papel análogo al Acta Constitutiva, respecto de la Constitución de 1824.

En mayo de 1856 el Congreso Constituyente expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana que no tuvo aplicación práctica, pero que es importante para nosotros, porque le dio cabida a las medidas de emergencia, dándole preponderancia a la sociedad sobre el individuo.

Dicho Estatuto Orgánico Provisional en su artículo 82 señalaba:

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 o las prohibidas por el artículo 55 (85).

Existe en este artículo el otorgamiento de facultades muy amplias al Poder Ejecutivo para la suspensión de garantías individuales y sólo tiene como límite la "pena de muerte o las prohibidas por el artículo 55".

Por otro lado se defendía la vida del hombre al prohibir la pena de muerte. Tendencia que prevaleció en la Constitución del '57.

Existe una comunicación de José Ma. Lafragua a los gobiernos de los Estados con la que les remite el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de fecha 20 de mayo de 1856, citado anteriormente en relación con su artículo 82 y respecto a la idea antes dada, de que los intereses de la sociedad están por encima de los del individuo, nos dice en su décimo segundo párrafo, lo siguiente:

Como el Excmo. Sr. Presidente sustituto está muy distante de querer ejercer una dictadura sin límites, ha marcado la línea de sus atribuciones y señalado los derechos de los ciudadanos para los casos ordinarios. Sin embargo, como hay momentos de supremo peligro en que la salud pública debe ser la única ley, el artículo 82 declara que para defender la independencia o la integridad del territorio para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública, el Gobierno puede usar el poder discrecional. Esto es tanto más

(85) Congreso de la Unión. op. cit., pág. 105.

necesario, cuanto que de otra manera las garantías individuales servirían no más de escudo a los revolucionarios con positivo perjuicio de la sociedad. Esta tiene tantos derechos 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 (86).

Dando la explicación de porqué es necesario el poder discrecional, menciona la Comunicación en su décimo tercer párrafo, lo siguiente:

Este poder discrecional en ciertos momentos es de todo punto indispensable, aun en su régimen constitucional, y la historia de nuestras revueltas nos prueba en mil y mil páginas, que la falta de una autorización semejante en la Constitución de 1824, ha sido la causa de la mayor parte de nuestros males. Fresca está aun 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... Si el Presidente hubiera podido obrar con más libertad, es fuera de duda que no habría triunfado la revolución de Jalisco (87).

Siguiendo con estas ideas en el décimo cuarto párrafo dice:

... 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 ¿qué deberá 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, quiere muy justamente conservarla para aquellos en que se interese la salvación del Estado, que es la primera, la más esencial, la más sagrada de sus obligaciones... Las garantías que la sociedad concede a los

(86) Congreso de la Unión. op.cit., pág. 105.

(87) Idem.

individuos, no debe nunca convertirse en armas contra ella misma porque ante el interés común desaparecen los intereses particulares (88).

Por último, el párrafo décimo quinto nos hace referencia a la idea de que todas las garantías pueden suspenderse a excepción de la garantía de la vida:

... el Sr. Presidente, quiere dar a los mexicanos una prueba de su recta intención prohibiéndose la imposición de la pena de muerte y de otras, aun en los casos extremos... aun cuando cesen las demás garantías, la de la vida será escrupulosamente respetada. 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 (89).

VIII. CONSTITUCION DE 1857.

Antes de la Constitución de 1857 propiamente dicha existen dos documentos importantes para nuestro tema, se trata del dictamen y proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechados en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856.

En el dictamen para la Constitución Política de la República Mexicana, de fecha 16 de junio de 1856, párrafos trigésimo-quinto, trigésimo-sexto y trigésimo-séptimo se refieren a las medidas de excepción y a su vez dan una explicación para establecer en la Carta Magna la suspensión de garantías individuales.

(88) Congreso de la Unión. op.cit., págs. 105 y 106.

(89) Ibidem, pág. 106.

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 unas o todas, 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... En estos casos el peligro puede ser tan próximo y tan grave que no de tregua a los consejos y deliberaciones comunes, y un instante decida la suerte de las naciones...

Entre nosotros están de tal modo relajados los vínculos morales de la sociedad y perdido el respeto al derecho y a la ley; de tal manera acreditado el espíritu de inquietud y sedición, favorecidas las ambiciones personales, postergada 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 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 mansalvo, no en bien de las instituciones, no en provecho del pueblo, sino traicionando su confianza en odio de las personas, en 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 facilitaban este remedio las leyes fundamentales, las facultades extraordinarias se ejercieron casi siempre en daño público, y sucumbieron las instituciones irremisiblemente.

La Comisión se ha apercibido de todos estos males y desea que no se repitan. Propone la suspensión de garantías otorgadas por la Constitución, pero señala y fija los casos, invoca para ellos el voto de los representantes de la voluntad nacional, exige tiempo determinado, y en todo evento salvo las seguridades concedidas a la vida del hombre. ¡Ojalá y todas estas precauciones sirvan para poner un coto a las tiranías inútiles, a las violencias excusadas...! ¡Ojalá que la República no tenga nunca que apelar a un arbitrio que apenas la necesidad hace tolerable! (90).

Por su parte el proyecto de Constitución de fecha 16 de junio de 1856 contiene un texto de las medidas de excepción: Texto que pasó a la Constitución de 1857 con algunas modificaciones y con un párrafo más:

(90) Congreso de la Unión. *op.cit.*, pág. 106.

Artículo 34. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros 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 consentimiento del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, el consejo de gobierno puede suspender las garantías 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 (91).

Este artículo nos enseña que la historia y la experiencia mostró a los constituyentes la necesidad de la suspensión de garantías individuales para poder mantener el orden.

Exceptúa las garantías que aseguran la vida del hombre y prohíbe que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

Hablando de la Constitución de 1857 propiamente dicha, el Congreso Constituyente, que conforme a la Ley de Convocatoria para su elección debía terminar sus trabajos y funciones dentro del año siguiente a su instalación, expidió dentro de ese término la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", sancionada y publicada el 5 de febrero de 1857.

En ella se establece la división del poder público, señalando que las depositarios de cualquiera de los tres ramos en que se dividía el poder, debían ser elegidos por el pueblo. Reconocía la independencia y la soberanía de los Estados en cuanto a su régimen interior.

(91) Congreso de la Unión. op.cit., pág. 107.

Esta Constitución adoptó los adelantos que en beneficio de los derechos del hombre y del ciudadano se habían ido dando desde la Constitución del '24.

En otras constituciones las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad se aseguraban en términos generales, en la Constitución de 1857 se presentan en los primeros 28 artículos y se aseguraba el ejercicio de ellas mediante la intervención del poder Judicial y se mencionan los casos en que pueden ser suspendidas estas garantías en el artículo 29, mismo que se transcribe a continuación:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, 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 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, la diputación permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde (92).

El Congreso Constituyente dio al país la Constitución más liberal que había tenido hasta entonces, y sobre todo se implantó el respeto a los derechos individuales, que para aquella época fue una conquista prodigiosa, a la vez que establecieron la

(92) Congreso de la Unión. op.cit., pág. 107.

garantía de los mismos por medio de la institución más valiosa que hemos tenido hasta nuestros días: el Juicio de Amparo (93).

La Constitución de 1857 era de carácter puramente liberal, democrática e individualista y por eso consagró mayor número de disposiciones para proteger los derechos de los individuos.

Posteriormente, en el año de 1861, al estar imposibilitado para controlar la situación, Comonfort huye del país, por lo que asume el poder Benito Juárez, presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Benito Juárez toma la decisión de suspender algunas de las garantías individuales para restablecer la paz, según se establece en la circular de la Secretaría de Justicia del 10. de junio de 1861 y en la que se otorgan ciertas autorizaciones para poder dictar cuantas providencias condujeran al restablecimiento del orden.

El 7 de junio de 1861, dada la situación en que se encontraba el país, el Congreso, a iniciativa de Juárez, expidió un decreto en el que se suspendían algunas de las garantías individuales, el cual decía:

El excelentísimo señor Presidente Interino de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El C. Benito Juárez, Presidente Interino Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes sabed:

(93) Lanz Duret, Miguel. op. cit., pág. 76.

Que el soberano Congreso de la Unión, ha tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 10. La primera parte del artículo 50., sección primera, título 10. de la Constitución, quedará en estos términos: En caso de interés público nacional, todo individuo puede ser obligado a prestar trabajos personales, mediante una justa retribución.

20. Se suspende la garantía que concede el artículo 70. del mismo título y sección.

La libertad de imprenta se sujetará por ahora a la ley del 28 de diciembre de 1855, en lo que no se oponga a las leyes de reforma; pero respecto a escritos que directa o indirectamente afecten la independencia nacional, las instituciones, el orden público, o el prestigio de los poderes, el gobierno podrá prevenir el fallo judicial, imponiendo a los autores de los escritos una multa que no pase de 10 pesos, la cual se impondrá al dueño de la imprenta en caso de ignorarse quien es el autor, o cuando ésta no tenga con qué satisfacer, puede el mismo gobierno, en vez de la pena pecuniaria, imponer la de prisión, o confinamiento por seis meses.

Los gobernadores de los Estados podrán aplicar las mismas penas; pero en caso de confinamiento darán cuenta al gobierno general para que designe el lugar, quedando entre tanto el reo asegurado competentemente.

Los Diputados al Congreso de la Unión quedan sometidos, lo mismo que los demás ciudadanos, a los preceptos de este artículo.

30. Para ejercer la garantía concedida en el título 90. en asuntos políticos, se necesita el permiso de la autoridad.

40. Los gobernadores de los Estados, el del Distrito y Jefes políticos de territorios, expedirán inmediatamente un reglamento sobre portación de armas, en que se designarán cuáles son las prohibidas, y el requisito con que se han de portar las permitidas; bajo el concepto de que, en ningún caso podrá con ese pretexto, imponerse gravamen alguno pecuniario. En este sentido queda limitada la garantía que concede al artículo 10.

50. Se suspenden las garantías de que habla la primera parte del artículo 13, la concedida en la segunda parte del artículo 180. y en la primera y segunda parte del artículo 190.

60. La primera parte del artículo 16 se limita en estos términos:

Nadie puede ser molestado en su persona, domicilio y posesiones sino en virtud del mandamiento de la autoridad competente.

7o. Se suspende la garantía concedida en el artículo 21 respecto de los delitos políticos. Solamente el gobierno federal, y en caso de delito político, podrá imponer penas gubernativas, que no pasen de un año de reclusión, confinamiento o destierro. Estas penas sólo las aplicará en los casos en que no hubiere consignado los reos a la autoridad judicial.

8o. Desde el momento en que se empieza a obrar con las armas en la mano en el sentido de cualquier política, el delito deja de ser meramente político y entra en la esfera de lo común.

9o. La segunda parte del artículo 26, se limita en estos términos:

En tiempo de guerra podrán exigir los militares, bagage, alojamiento y servicio personal, en los términos que dispone la ordenanza.

10o. La suspensión de estas garantías durará el término de seis meses.

Se declara que ha estado y está vigente la ley de conspiradores del 6 de diciembre de 1856 (94).

Tal suspensión de garantías individuales debería durar hasta 30 días después de la próxima reunión del Congreso, el cual tuvo que suspender sus tareas hasta el año siguiente, por motivo de la intervención francesa.

Estando inconformes, los conservadores aprobaban la intromisión de Francia en los asuntos internos porque consideraban que era el único modo de quitar del poder a los liberales e implantar en México la monarquía para lo cual habían

(94) Legislación mexicana. De las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República ordenada por los Lics. Manuel Dublán y José Ma. Lozano, edición oficial. T.IX, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez a cargo de M. Lara (hijo), México, 1878, pág. 232.

conseguido la ayuda de Napoleón III, fijando su atención en Maximiliano de Habsburgo.

Los conservadores y el clero creyeron haber triunfado al traer a Maximiliano y con él, el establecimiento del segundo imperio. Sin embargo, contrario a lo que esperaban, Maximiliano dio a su gobierno una marcada tendencia liberal, ya que daba libertad de cultos; mantuvo en vigor los preceptos de las Leyes de Reforma tales como la cesión de los bienes eclesiásticos al Estado y la reducción del clero a sus funciones de carácter religioso, y así las esperanzas de los conservadores, murieron al expedirse el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.

Dicho Estatuto, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865 contiene en su artículo 77, el siguiente texto:

Solamente por decreto del Emperador o de los comisarios Imperiales, y cuando lo exija la conservación de la paz y orden público, podrá suspenderse temporalmente el goce de algunas de estas garantías (95).

Las garantías individuales que consagraba el Estatuto y que en consecuencia eran las que podían llegar a suspenderse eran las de igualdad ante la ley, la seguridad personal, la propiedad, el ejercicio de culto, la libertad de imprenta, la garantía de legalidad.

El Estatuto venía a ser un plan de trabajo para el gobierno,

(95) Congreso de la Unión. op. cit., pág. 107.

además de que no instituía propiamente un régimen constitucional, tal y como Maximiliano lo había prometido al aceptar la corona de México, el 10 de abril de 1864.

Aunque Maximiliano gobernó muy poco tiempo y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano no tuvo vigencia práctica, éste no deja de tener importancia histórica.

El 15 de julio de 1867 hace su entrada el presidente Juárez a la ciudad de México y junto con él la Constitución de 1857, restaurando así la República y las Leyes de Reforma.

Durante su gobierno, Juárez en ocasiones no se apegó a la Constitución a causa de la situación existente en el país, por lo que ejerció un poder muy amplio para gobernar, pero siempre utilizando a la Constitución como emblema del partido reformista.

A la muerte de Benito Juárez en julio de 1872, ocupa la presidencia interinamente Lerdo de Tejada y al pretender reelegirse este último, se levanta en armas Porfirio Díaz, quien asumió la presidencia en 1876 y gobernó casi 35 años (interrumpido sólo por Manuel González), a través de reformas a la Constitución; primero en el sentido de permitir la reelección por una sólo vez y más tarde, por tiempo indefinido.

Porfirio Díaz, aprovechándose del desequilibrio que existía entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, gobernó con las facultades extraordinarias.

El general Díaz, Presidente de la República expidió leyes,

las cuales casi todas fueron en virtud de delegación de facultades extraordinarias, pero como él mismo estableció la paz a través de la fuerza, no hubo necesidad de emplear la suspensión de garantías individuales.

Felipe Tena Ramírez (96) sostiene que en la delegación de facultades legislativas durante este periodo hay tres sistemas:

1. Unas veces la autorización se concedía por el Congreso, a reserva de que el Ejecutivo sometiera la ley a la aprobación de aquél, después de promulgada. Así se hacía aparecer que la ley quedaba purgada de todo vicio de origen, al hacerla suya el Congreso mediante la aprobación.

2. Otras veces la aprobación del Congreso para una ley expedida por el Ejecutivo no era expresa y categórica, sólo se reducía a mandarla al Congreso después de la promulgación, de la exposición de motivos y el articulado, sin que hubiera habido por parte del Congreso una aprobación formal.

3. Por último, hubo casos en que el Ejecutivo no dio cuenta al Congreso del uso de sus facultades para legislar en determinada materia.

Después del uso tan frecuente que hizo de las facultades para legislar, sólo en una ocasión empleó la suspensión de garantías individuales.

(96) Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Vol. VII, Enero-Diciembre, México 1945, págs. 133 y 134.

La Comisión Permanente expidió un decreto que en sus artículos 1o. y 2o., suspendía algunas garantías individuales, fechado el 16 de marzo de 1911 y que contenía lo siguiente:

Artículo 1o. Quedan suspendidas exclusivamente para los responsables de los delitos, que se enumeran en el artículo 2o., las garantías otorgadas en la primera parte del artículo 19o. y los artículos 20o. y 21o. constitucionales.

Artículo 2o. Quedan sujetos a esta ley: salteadores de caminos; los que sin derecho descarrilen vías férreas, interrumpen vías de comunicación, cometan robo con violencia, etc.

En cuanto a la duración que debía tener la suspensión de garantías individuales el artículo 7o. establecía lo siguiente:

Artículo 7o. La suspensión a que se refiere el artículo 1o. durará seis meses contados desde la fecha en que fue promulgada.

Por último el artículo 8o. se refería a las medidas reglamentarias:

Artículo 8o. Se autoriza al Ejecutivo para que dentro de los límites que marca esta ley, dicte todas las medidas reglamentarias que juzgue convenientes para su exacta aplicación.

En esta ocasión, la expedición de este decreto, se debió a que el pueblo estaba descontento por el régimen del general Díaz.

Las represiones de la dictadura porfirista a las demandas obreras y campesinas y la nulificación de los derechos ciudadanos burlados en las sucesivas reelecciones del general Díaz ocasionaron la agitación política que se inició en los últimos años del siglo XIX por intelectuales de la oposición. Incluso

dentro de los mismos porfiristas se formaron dos bandos: los científicos y los militares.

También había periódicos adversarios del régimen, que atacaban duramente al Dictador y ponían de manifiesto las fallas del régimen. Los artículos que aparecían en estas publicaciones contribuyeron a mantener vivo ese descontento que ya se manifestaba en la población, así como a preparar los brotes ideológicos del movimiento revolucionario de 1910.

Esta situación obligó a Porfirio Díaz a abandonar el poder y dar paso a la Revolución.

IX. CONSTITUCION DE 1917

Una vez que Porfirio Díaz abandona el poder, se levanta en armas Francisco I. Madero, dando principio la Revolución mexicana el 20 de noviembre de 1910. Madero muere en manos de Victoriano Huerta, quien sube a la presidencia y pretendía restablecer la Constitución de 1857, pero al levantarse Carranza en contra del Presidente Huerta, triunfa la revolución.

Los carrancistas convocan a una asamblea en Querétaro, la que expidió la actual Constitución, siguiendo los principios y lineamientos de la del '57.

En el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916 se presentó el precepto que nos ocupa como artículo 29, cuyo texto cita:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, 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 obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión 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 convocará sin demora al Congreso para que las acuerde (97).

En la 38a. sesión ordinaria celebrada la mañana del jueves 11 de enero de 1917, se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 29 del proyecto de Constitución citado anteriormente:

Ciudadanos diputados:

La suspensión de garantías individuales debe autorizarse en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y otros en que la sociedad quede en grande peligro y conflicto, pues en casos tales la necesidad de la salvación común prevalece sobre los derechos de los particulares, por respetables que sean aquéllos. El artículo 29 del proyecto de Constitución autoriza la suspensión de que se trata, en los mismos términos en que la estableció la Constitución de 1857, con sólo dos diferencias muy racionales: el proyecto explica que la suspensión podrá contraerse a determinada región o extenderse a todo el país, a diferencia del precepto constitucional anterior, que autorizaba la suspensión en términos generales. En el proyecto se establece que la suspensión de garantías afectará a todas aquellas que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; mientras el precepto constitucional de 57 ponía a cubierto de la suspensión las garantías que aseguran la vida del hombre, excepción que, prácticamente, venía a nulificar el efecto de la suspensión cuando se aprueba por el Ejecutivo, en consejo de ministros, y por el Congreso, una medida tan grave como la suspensión

(97) Congreso de la Unión. op. cit., pág. 107.

de garantías, es evidente que la exigiría la salvación pública; para que tal medida produzca el efecto deseado, será indispensable dejar a los poderes que la decretan, libertad para que ellos mismos fijen el alcance de aquélla, en vista de las circunstancias. Casos habrá, y ya se han visto ejemplos prácticos, en que si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida otro resultado que poner al descubierto la impotencia del poder público para garantizar la seguridad social. Creemos, por tanto, que son acertadas las modificaciones que se advierten en el artículo del proyecto, y consultamos a esta honorable Asamblea la aprobación del siguiente:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otra 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 obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviera 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 verificara en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.
Sala de Comisiones.- Querétaro de Arteaga, 11 de enero de 1917.- Francisco J. Múgica.- Enrique Recio.- Enrique Colunga.- Alberto Román.- L.G. Monzón (98).

En la 40a. sesión ordinaria celebrada la tarde del sábado 13 de enero de 1917, se puso a votación el artículo 29 y sin discusión, fue aprobado por 153 votos de la afirmativa contra 6 de la negativa, siendo el texto aprobado el siguiente:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la

(98) Congreso de la Unión. op.cit., pág. 115.

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 obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión 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 convocará sin demora al Congreso para que las acuerde (99).

Dicho precepto, difiere de la Constitución de 1857 en que ésta no permitía la suspensión de las garantías que aseguran la vida del hombre ni diferenciaba entre la suspensión que rige en todo el territorio nacional y la que se reduce a determinada región.

Desde 1917 y hasta 1981 aparecieron en el texto de este artículo las palabras "consejo de ministros", las cuales estaban mal empleadas, ya que, como lo dice Burgoa, en nuestro orden se establece un régimen presidencial en el que el Poder Ejecutivo Federal se deposita en un individuo, llamado Presidente de la República, quien es responsable de los actos de sus colaboradores llamados Secretarios de Estado. Es decir, en nuestro país y durante esa época no existió como en los sistemas parlamentarios la desconcentración funcional del gobierno administrativo conforme al cual los ministros asumen responsabilidad oficial,

(99) Congreso de la Unión. op.cit., pág. 115.

por actos que realizan dentro de su correspondiente ramo, ante la asamblea legislativa.

El 21 de abril de 1981 se publicó en el Diario Oficial la reforma que se hizo al artículo 29 constitucional en este sentido; suprimiendo las palabras "consejo de ministros" y nombrando a los titulares y funcionarios inmediatos que participan con el Presidente de la República.

CAPITULO TERCERO
SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES

I. CAUSAS DE LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES. II. AUTORIDADES COMPETENTES PARA DECRETAR LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES. III. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. IV. MODALIDADES JURIDICAS DE LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES. V. CESACION DE LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES. VI. APLICACION PRACTICA DEL ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL.

I. CAUSAS DE LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES

A. El artículo 29 constitucional menciona como causas de la suspensión de garantías individuales, en primer lugar la invasión, la que se traduce en la penetración en territorio nacional de fuerzas armadas extranjeras (o, lo que es lo mismo la guerra extranjera).

Una invasión pone en peligro la existencia de la Nación. En este supuesto, la necesidad de suspender las garantías individuales se comprende fácilmente debido a que lo primero que hay que salvar es la Nación, ya que sin ella no existirían tal vez las instituciones ni las garantías individuales.

B. La siguiente causa que menciona el artículo que nos ocupa es la perturbación grave de la paz pública, que significa la "alteración de la vida normal del Estado o de la sociedad mediante motines, revoluciones, asonadas, rebeliones, etc." (100).

(100) Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales. op.cit., pág. 210.

Una grave perturbación de la paz pública pone en peligro al Estado, por lo cual se entiende que es preferible que se sacrifiquen temporalmente algunas de las garantías individuales a que se pierda la estabilidad de las instituciones políticas.

En estos dos primeros supuestos no puede existir duda de que si se llegara a presentar cualquiera de las hipótesis mencionadas con antelación, la suspensión de garantías se justifica plenamente.

C. Por último, existe una tercera causa para la suspensión de garantías individuales. Esta consiste, según el artículo 29, en "cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto".

Los supuestos para que pueda autorizarse la suspensión de garantías individuales no se constriñen a los casos de invasión o perturbación de la paz pública, sino también por hechos físicos como los terremotos, las inundaciones o como las epidemias, por los cuales la sociedad puede, igualmente, estar en grave peligro. También podría ser el caso de una numerosa y bien intencionada banda de malhechores. Por lo que se trata de dar a la sociedad un poder mayor y más expedito para una actuación más pronta y eficaz.

En este supuesto se deja al arbitrio y discreción del Presidente de la República y del Poder Legislativo decidir en qué casos se encuentra el país en grave peligro o conflicto, de tal manera que ello ocasione la cesación de la vigencia de las garantías individuales.

II. AUTORIDADES COMPETENTES PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES.

En este caso existe una colaboración funcional entre los diversos órganos estatales que tienen tal incumbencia. Existen tres autoridades que intervienen en un decreto de suspensión de garantías individuales, a saber:

A. El Presidente de la República. Siendo punto de apreciación del estado en que se halla el país la suspensión de garantías individuales, y encontrándose el Ejecutivo en posibilidad de conocer la situación mejor que los otros poderes, es al Presidente de la República a quien le compete exclusivamente la iniciativa de la suspensión.

B. Los titulares de las diversas dependencias que forman parte del Ejecutivo Federal. El artículo 29 constitucional señala: "... solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República..." Es decir, el Presidente tiene la facultad de tomar la iniciativa para suspender las garantías individuales, pero tiene que discutirlo con los miembros del gabinete.

C. El Congreso de la Unión. Una vez tomada la decisión de suspender las garantías individuales, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, deberá dar su aprobación al respecto.

Por lo anteriormente expuesto, se puede decir que la decisión se toma de acuerdo con tres voluntades e intervienen dos Poderes, ya que tratándose de un acto tan importante y trascendental, tiene que tomar esa resolución con los integrantes del gabinete y todavía así, necesita ser aprobada por el Congreso de la Unión o por la Comisión Permanente si aquél se encontrara en receso.

Los pasos que siguen las autoridades que en la suspensión de garantías individuales intervienen son los siguientes:

1. El Presidente propone la medida y a éste le corresponde la formulación de los términos jurídicos en que operará la suspensión de garantías individuales.

2. Los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República emiten su opinión al respecto, y

3. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, es el que aprueba la suspensión de garantías individuales para que surta sus efectos.

III. 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.

El estado de necesidad que previene el multicitado precepto indica dos medios para hacerle frente:

1. La suspensión de garantías individuales y
2. Las autorizaciones que el Congreso de la Unión otorga al Ejecutivo Federal.

La sola suspensión de garantías individuales aunque vigoriza y expedita la acción del gobierno, no basta en casos de graves transtrornos para restablecer la paz pública; es preciso además que el Ejecutivo Federal se halle revestido de "autorizaciones" para dominar el peligro (101). Traduciéndose éstas, en las facultades de que se encuentra investido dicho poder para llevar a cabo la suspensión de garantías individuales. Dichas autorizaciones sólo pueden ser otorgadas por el Congreso de la Unión y nunca por la Comisión Permanente, ya que consisten en una delegación de facultades legislativas, por lo que la Permanente no podría delegar lo que no tiene atribuido, ya que dichas facultades corresponden al Congreso de la Unión.

El otorgamiento de facultades extraordinarias del Poder Legislativo Federal al Poder Ejecutivo Federal implica una excepción a la división de poderes, que se justifica debido a que hay circunstancias en las que la independencia y la integridad nacionales, el mantenimiento del orden establecido y la

(101) Coronado, Mario Elementos de derecho constitucional mexicano, 3a. edición 1906, 1a. reimpresión 1977, U.N.A.M., México 1977, pág. 99.

tranquilidad pública, crean la necesidad de aumentar los poderes del Presidente de la República.

Sin embargo el Legislativo no puede proceder libremente en el otorgamiento de dichas facultades para legislar en favor del Ejecutivo, sino que es a través del artículo 49 constitucional en donde se encuentra fundamentada la autorización otorgada al Congreso de la Unión para poder otorgar las facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal. Dicho precepto señala:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 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, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

De acuerdo con este artículo, no solamente en los casos previstos en el artículo 29 constitucional pueden otorgarse al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, ya que también dispone que se otorgarán en los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 131 constitucional; es decir "... para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país..."

El alcance o la extensión de las facultades extraordinarias quedan delimitadas al coordinarse el artículo 29 con el 49 y con el segundo párrafo del 131 constitucionales.

El artículo 49 constitucional ha tenido muchas interpretaciones, por lo que ha sido objeto de varias reformas. Sobre lo que el maestro Felipe Tena Ramírez opina que "se desarrolló en México con fecundidad, al parecer inagotable, una interpretación torcida, que ha sido la base de un extenso derecho consuetudinario" (102).

Por otro lado, Burgoa dice que según la forma prístina del artículo 49 de la Constitución de 1917 se establecía que, fuera de los casos extraordinarios establecidos en el artículo 29 constitucional no se debían conceder facultades exorbitantes al Ejecutivo Federal por el Legislativo, prohibición que en múltiples ocasiones fue abiertamente infringida, habiéndose expedido, como fruto de violaciones al sistema ordinario de división de poderes, numerosos ordenamientos de variada índole por el Ejecutivo de la Federación en 'uso de facultades extraordinarias' que le fueron delegadas por el Congreso de la Unión fuera de los casos a que se refiere el artículo 29 de la Ley Suprema (103).

El Constituyente de 1917 tuvo que tomar en cuenta la situación que prevalecía por el otorgamiento de facultades

(102) Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano, op. cit., pág. 221.

(103) Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales, op. cit., pág. 220.

extraordinarias, por lo que aprobó una adición al artículo 49, la que decía "... Salvo el caso de facultades extraordinarias, al Ejecutivo de la Unión conforme lo dispuesto en el artículo 29".

No obstante siete días después de haber entrado en vigor la Constitución, dicha disposición fue violada en virtud de que el 8 de mayo de 1917, el Congreso otorgó facultades legislativas en el ramo de hacienda al Presidente Carranza por un tiempo indefinido, desarrollándose a partir de ese momento una amplia delegación de facultades legislativas.

Debido a esta situación la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia estableció: "Las facultades extraordinarias que concede el Poder Legislativo al Jefe del Ejecutivo en determinado ramo, no son anticonstitucionales, porque esa delegación se considera como cooperación o auxilio de un poder a otro, y no como una abdicación de sus funciones de parte del Poder Legislativo" (104). Justificando de este modo la situación que existía.

En 1938 a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas se agregó al artículo 49 un párrafo que decía: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar", dejando insubsistente la jurisprudencia que prácticamente había modificado el artículo 49 Constitucional.

(104) Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. op. cit., pág. 237.

Sin embargo la Suprema Corte de Justicia no modificó la jurisprudencia, ya que en la práctica hubiera provocado graves consecuencias.

La siguiente ocasión en que se volvieron a utilizar las facultades extraordinarias para legislar fue en el año de 1942 con la Segunda Guerra Mundial en la que el Congreso de la Unión otorgó al Presidente de la República facultades para legislar, con fundamento en el artículo 29 constitucional.

La última reforma hecha al artículo 49 constitucional, fue en 1951, a causa de la modificación hecha al artículo 131, que en su segundo párrafo establece:

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

Dada la reforma al artículo 131 constitucional, se reformó el artículo 49, quedando en su última parte de esta forma: "...En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar" (105).

(105) Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. op. cit., pág. 243.

Las leyes de emergencia que expide el Ejecutivo Federal en los términos de los artículos 29 y 131 segundo párrafo, tienen el mismo rango que las expedidas por el Congreso de la Unión ya que crean, modifican o extinguen una situación jurídica. Al respecto existe la siguiente jurisprudencia:

Facultades delegadas al Ejecutivo Federal por el Congreso de la Unión, en los términos de los artículos 29 y 131 constitucionales. Los decretos expedidos en uso de esas facultades constituyen actos legislativos, por lo que el conocimiento de los amparos solicitados contra ellos corresponde, en grado de revisión, al tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia. Estos ordenamientos dictados por el Ejecutivo Federal con apoyo en la autorización respectiva del Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país, quedan comprendidos en la acepción que otorga a la palabra "ley" la Carta Fundamental, en relación con el amparo contra leyes, puesto que tratándose de las facultades delegadas, el citado Ejecutivo actúa como órgano legislativo en sustitución y con autorización del Congreso Federal y no como administrador, por disposición expresa de la Constitución. Por tanto, los decretos expedidos en uso de tales facultades, tienen la misma naturaleza y jerarquía que las leyes ordinarias del propio Congreso; y el conocimiento de los juicios de amparo enderezados contra dicho decretos, corresponde, en grado de revisión, al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 11, fracción XII de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin que sea obstáculo a esta conclusión la circunstancia de que en la Exposición de Motivos del Decreto de 30 de septiembre de 1957, que creó el precepto que se acaba de citar, únicamente se haga referencia a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y por las Legislaturas de los Estados, sin hacer mención de las diversas leyes expedidas por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias y delegadas, ya que en primer término, esa omisión pudo haber sido involuntaria, y en segundo lugar, dicha Exposición de Motivos no puede

prevalecer sobre el texto legislativo, tal como fue aprobado y publicado, puesto que la propia Exposición constituye un medio auxiliar de interpretación legislativa, cuando el texto legal es oscuro o impreciso, y el mencionado precepto es suficientemente claro en el sentido de que el Tribunal en Pleno es competente para conocer de los amparos en revisión en los cuales se controvierte la constitucionalidad de una ley en general, y no exclusivamente las expedidas por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. Amparo en Revisión 1636/58, Informe 1961, Pleno, pág. 134 (106).

Sin embargo el Ejecutivo tiene limitaciones para expedirlas, pues el citado artículo 29 claramente establece que el Congreso de la Unión concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación de emergencia.

Sobre este asunto, se puede observar que en el Decreto que aprueba la suspensión de garantías individuales del mes de junio de 1942 la autorización fue ratificada por los artículos 4o. y 5o. del mismo.

Artículo 4o. Se faculta asimismo al Ejecutivo de la Unión, para imponer en los distintos ramos de la administración pública, todas las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales.

Artículo 5o. Se autoriza igualmente al Ejecutivo de la Unión para legislar en los distintos ramos de la administración pública, con sujeción a lo preceptuado en el artículo precedente (107).

Burgoa opina que las autorizaciones otorgadas por los artículos 29 y 49 constitucionales, conjuntamente con el decreto suspensivo de las garantías individuales, facultan al Ejecutivo

(106) Acosta Romero Miguel. op.cit., págs. 379 y 380.

(107) Diario Oficial de la Federación del 2 de junio de 1942.

para expedir leyes que defiendan eficazmente al territorio nacional y de no ser en este caso, no implican una ley de emergencia con obligatoriedad constitucional, pudiendo ampararse por violación al artículo 16 constitucional al no ser el Ejecutivo autoridad competente y actuar fuera de las facultades extraordinarias.

IV. MODALIDADES JURIDICAS DE LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES

La suspensión de garantías individuales, en nuestro régimen se caracteriza por implicar varias modalidades o condiciones jurídicas, que son de importante observancia.

A. Nuestra Ley Fundamental, nos señala en primer lugar que la suspensión podrá llevarse a cabo en todo el país o en lugar determinado. Lo que significa que el alcance territorial o espacial de la suspensión de garantías puede ser nacional y así tener vigencia en todo el país; o local y regir solamente en un Estado o región determinados.

Lo anterior se debe a que puede darse la situación de peligro en un solo Estado de la Federación y no fuese necesario suspender las garantías en los demás Estados del país que podrían encontrarse en total calma.

B. Enseguida menciona que sólo se suspenderán las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación.

Esto implica que no se entenderán por suspendidas todas las garantías individuales que instituye nuestra Constitución, sino sólo aquellas que en un momento dado tengan conexión con la alteración y por ello signifiquen un estorbo a la acción pronta de las autoridades para hacer frente rápida y fácilmente al estado de emergencia.

Según se infiere de la lectura del artículo 29 constitucional, todas las garantías son susceptibles de llegar a suspenderse. Diferente situación se presentaba en la Constitución de 1857, en la cual se exceptuaban las garantías que aseguraban la vida del hombre, lo que, según Burgoa implicaba la nugatoriedad de las facultades con que debían estar investidas las autoridades para hacer frente a la situación de emergencia.

Sin embargo la suspensión de garantías no tiene un carácter absoluto, pues el artículo 29 señala las limitaciones al establecer las garantías que pueden suspenderse; esto es las que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación.

Hay garantías que por su propia naturaleza o porque no tienen conexión con el trastorno, ni significan obstáculo a la acción del Estado no pueden llegar a suspenderse o restringirse, ya que constituyen valores inherentes al ser humano.

En nuestra Constitución, tales casos se presentan en el artículo 2 en donde se prohíbe la esclavitud; en el artículo 12 que establece la invalidez de los títulos nobiliarios; en el

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

artículo 13 que habla de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas; en el artículo 14 que contempla la irretroactividad de la ley; en el artículo 15 que prohíbe los tratados en los que se alteren las garantías del hombre y del ciudadano; en el artículo 17 que en su último párrafo prohíbe la prisión por deudas civiles y habla de la gratuita y expedita administración de justicia; en el artículo 19 en cuanto a la prohibición del maltratamiento, molestias ilegales y gabelas o contribuciones en la prisión; en el artículo 20 en cuanto a la garantía que libera al acusado 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; el artículo 22 que prohíbe las penas atroces; el artículo 23 que habla del número de instancias en los juicios criminales y del carácter definitivo de las sentencias; en el artículo 24 que contempla la libertad religiosa y en el artículo 27 que autoriza las expropiaciones sólo por causa de utilidad pública (108).

Al respecto la opinión de Vallarta nos dice: "el artículo 29 debe modificarse en el sentido de que él mismo defina cuáles son aquéllas garantías que no pueden, no deben suspenderse jamás, ni por ningún motivo; las que por proteger ciertos derechos que

(108) Herrera y Lasso, Manuel. Estudios constitucionales, editorial Jus, S.A., México, 1964, pág. 165.

nunca la sociedad ni la ley pueden desconocer, establecer prohibiciones que no deban violarse, y cuáles son las que pueden restringirse solamente en nombre 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 y cuáles en fin, pueden suspenderse por entero, sin desconocer esos derechos naturales" (109).

C. El artículo 29 nos menciona que la suspensión deberá ser "por un tiempo limitado". El tiempo es un factor muy importante, puesto que es una interrupción del régimen de legalidad y deberá durar el menor tiempo posible, es decir, únicamente mientras subsista el estado de emergencia.

D. La suspensión de garantías individuales deberá ser "por medio de prevenciones generales". Estas vienen a constituir la aplicación concreta de las limitaciones a las garantías individuales; esto es, la situación legal que prevalece durante el tiempo de emergencia. Condición que se lleva a cabo cuando se expide la Ley de Prevenciones Generales.

E. Por último el artículo 29 señala que la suspensión no debe contraerse a determinado individuo. De contraerse a un individuo en particular se iría en contra de lo que establece el artículo 13 constitucional, ya que se estarían expidiendo leyes

(109) Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, op. cit.,
pág. 210.

privativas, además de estar violando los artículos 10. y 29 constitucionales.

V. CESACION DE LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES

En relación a la cesación de la suspensión de garantías individuales, la Constitución señala que deberá ser por "tiempo limitado", lo cual implica que, una vez que el peligro desaparece y concluida la temporalidad del impedimento para el ejercicio de las garantías individuales, se reanuda dicho ejercicio en los mismos términos en que se encontraba antes de decretada la suspensión.

Al tratar este punto, se nos plantea la siguiente cuestión: ¿una vez que desaparece el estado de emergencia, debe declararse la cesación de la suspensión de garantías a través de decreto derogatorio u opera ipso iure? La doctrina nos dice que la suspensión opera ipso iure; una vez desaparecida la causa que la determinó, ya que ninguno de los dos poderes que en esta institución intervienen, tienen la facultad para retardar dicha cesación. Situación contraria se presentaría si se requiriera de una ley o un decreto expreso al respecto.

Al cesar la situación anómala, cesa la suspensión de garantías y conjuntamente las autorizaciones que el Congreso de la Unión concede, en virtud de dicha situación, al Poder Ejecutivo Federal.

Todo lo que en ese momento lesione las garantías constitucionales, debe desaparecer.

El Decreto del 10. de junio de 1942 en su artículo 20. establecía que la suspensión de garantías duraría todo el tiempo que México estuviera en guerra con las naciones del Eje, habiendo sido susceptible de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo hasta treinta días después de la desaparición de las hostilidades (según se establecía en decreto publicado en el Diario Oficial el 14 de agosto de 1945).

En consecuencia, por el sólo hecho de haber transcurrido dicho plazo, toda la legislación de emergencia dejó totalmente de estar vigente. Estimamos, apunta Burgoa que, dada la manera en que estaba redactado el artículo 2 del Decreto de suspensión de garantías individuales, la cesación del régimen legal que instituyó y de la legislación de emergencia en general, operó ipso iure, una vez desaparecida la causa que los determinó o tan luego como transcurrió el plazo de treinta días a que tal precepto se refiere (110).

En el Decreto del 14 de agosto de 1945 el Presidente de la República apuntó la posibilidad de que algunas leyes de emergencia se transformaran en legislación ordinaria.

Posteriormente, por decreto publicado en el Diario Oficial el 28 de septiembre de 1945, se convirtieron en leyes ordinarias algunas disposiciones dictadas durante el estado de emergencia.

(110) Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales. op.cit.pág.241.

Al respecto sus artículos 4o. y 6o. establecieron lo siguiente:

Artículo 4o. Se ratifican y declaran vigentes las disposiciones dictadas por el Ejecutivo durante el período de suspensión de garantías, en uso de las facultades que le fueron concedidas en los artículos 4o. y 5o. del decreto del 1o. de junio de 1942 para legislar en todos los ramos de la administración pública, salvo las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia o aquellas en cuyo texto aparezca declarado que se basaron en la suspensión de algunas o alguna garantía individual.

Artículo 6o. Se ratifican con carácter de leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo, durante la emergencia y relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica, quedando encomendado su cumplimiento a la dependencia federal competente, en los términos establecidos por la Ley de Secretarías de Estado y la Orgánica del Gobierno del Distrito Federal (111).

Decreto que entró en vigor a partir del 1o. de octubre de 1945, incorporando así, a la legislación ordinaria algunas leyes dictadas durante la suspensión de garantías individuales.

VI. APLICACION PRACTICA DEL ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL

El estudio del presente punto constituye la aplicación real del artículo 29 constitucional que contiene la suspensión de garantías individuales.

En el año de 1939 comienza la Segunda Guerra Mundial, la cual repercutió en nuestro país. Desde 1941 se dieron violaciones a la soberanía nacional, por lo cual, México rompió relaciones diplomáticas con Japón, Alemania e Italia.

(111) Diario Oficial de la Federación del 28 de septiembre de 1945.

En el mes de abril de 1942 nuestro país fue agredido directamente con el hundimiento del barco-tanque "Tamaulipas", perteneciente a Petróleos Mexicanos, el que fue atacado por un submarino de origen alemán, cuando navegaba entre Florida y La Habana.

Posteriormente, en mayo del mismo año, un barco petrolero mexicano llamado "El Potrero del Llano" fue atacado por un submarino nazi. Debido a esto, México exigió a las llamadas naciones del Eje (Italia, Alemania y Japón), la reparación por los ataques sufridos, ya que había sido violado el derecho Internacional, negándose éstos a recibir la protesta del gobierno mexicano y atacando a otro barco mexicano: "El Faja de Oro" que navegaba en aguas cubanas.

Por todos estos acontecimientos, México no tuvo más remedio que declarar la guerra a las potencias del Eje.

En mayo de 1942, el jefe del Ejecutivo, Manuel Avila Camacho convoca a los miembros del gabinete a una sesión con el fin de tomar medidas para hacerle frente a dicha situación, acordándose los siguientes puntos:

a) declarar el estado de guerra entre la República Mexicana y Alemania, Italia y Japón por la otra.

b) suspender la vigencia de garantías individuales que fueren obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación.

c) solicitar en favor del Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar (112).

Debido a que el Congreso de la Unión se encontraba en receso, la Comisión Permanente convocó a los miembros de aquél a un periodo extraordinario de sesiones para tratar los puntos acordados por el Ejecutivo Federal. Convocatoria que a través de un decreto diponía:

La Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere la fracción IV del artículo 79 de la Constitución Federal, decreta:

Artículo Primero. Se convoca al Congreso de la Unión a un periodo extraordinario de sesiones, cuya apertura será el 28 de mayo del año en curso.

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión en este periodo extraordinario de sesiones, sólo se ocupará de los siguientes asuntos:

I. Declaración del estado de guerra con Alemania, Italia y Japón; a fin de que el Presidente de la República pueda cumplir con su obligación que le señala la fracción VIII del artículo 89 Constitucional.

II. Conveniencia de aprobar, con sujeción al artículo 29, también de la Constitución General, la suspensión de algunas de las garantías constitucionales que puedan llegar a ser obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, así como para conceder las autorizaciones para que el Ejecutivo esté en medida de realizar el objeto apuntado; y

III. Otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, para que pueda, si el caso lo requiere, legislar en aquellas ramas de la administración pública que se estime necesario dentro de las atribuciones que establece el artículo 49 de la Ley Fundamental como para la ejecución

(112) Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales. op.cit., pág. 213.

de todos los actos indispensables a la salvaguarda de la integridad del territorio nacional, el mantenimiento incólume del respeto a las instituciones fundamentales del país y de su soberanía y dignidad (113).

El Congreso de la Unión aprobó la ley que faculta al Ejecutivo para declarar el estado de guerra entre México y las naciones del Eje, misma que se publicó el 2 de junio de 1942. Fecha en que, igualmente salió publicado el decreto de suspensión de garantías individuales en los siguientes términos:

Artículo 1o. Se aprueba la suspensión de las garantías individuales consignadas en los artículos 4, párrafo primero del 5, 6, 7, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, párrafo tercero del 22 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que acordó el C. Presidente de la República, previa conformidad del consejo de ministros, para todo el territorio y para todos los habitantes de la República.

Artículo 2o. La suspensión a que se refiere el artículo anterior, durará todo el tiempo que México permanezca en estado de guerra con Alemania, Italia y el Japón, o con cualquiera de estos países, y será susceptible de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta 30 días después de la fecha de cesación de las hostilidades.

Artículo 3o. Se autoriza al Ejecutivo de la Unión para dictar las prevenciones generales que reglamenten los términos de la suspensión de garantías individuales a que se contraen los artículos precedentes.

Artículo 4o. Se faculta asimismo al Ejecutivo de la Unión, para imponer a las distintas ramas de la administración pública, todas las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales.

Artículo 5o. Al iniciarse cada periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión el Ejecutivo dará cuenta del uso que haya hecho de las facultades que se le otorgan en virtud del presente decreto (114).

(113) Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 1942.

(114) Diario Oficial de la Federación del 2 de junio de 1942.

Podemos señalar como características propias del decreto las siguientes:

1. Es de carácter general, ya que la suspensión de garantías individuales afectaba a todo individuo o habitante del país (artículo 1o. del Decreto).

2. Es de índole nacional, puesto que afectaba a todo el territorio nacional (artículo 1o. del Decreto).

3. Al decir el Decreto, en su artículo 2o., "la suspensión durará todo el tiempo en que México permanezca en estado de guerra con Alemania, Italia y el Japón, o con cualquiera de estos países..." denota el carácter de transitorio; es decir su vigencia estaba limitada en cuanto al tiempo.

El 3 de junio, la Secretaría de Gobernación envía una circular a los Gobernadores en la que se les comunica oficialmente que sólo el Presidente de la República podía restringir las garantías constitucionales en suspenso.

El 7 de junio se promulga el bando solemne en el que se declara el estado de guerra contra las potencias del Eje.

El 13 de junio de 1942 salió publicada la Ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de garantías establecida por el Decreto. Ley que señala que la suspensión de garantías se sujetará a las disposiciones y procede a hacer una descripción detallada de las garantías suspendidas o restringidas. También hace referencia, en la exposición de

motivos, a la obligación del régimen de cuidar su fisonomía como régimen de derecho y la solicitud de la implantación de las normas permitidas por la Constitución para hacer frente a la situación existente, dentro de los márgenes legales. Lo cual quiere decir que el sistema competencial de todas las autoridades subsistió frente al estado de la suspensión de garantías individuales.

Otros de los puntos más importantes que señala la Ley de Previsiones Generales son:

1. La aplicación concreta de la Ley de Previsiones Generales sólo pudo llevarse a cabo por el Ejecutivo Federal y a través de sus colaboradores inmediatos.

2. Las garantías individuales sólo estuvieron limitadas en la forma, términos y modalidades que mencionaba la Ley de Previsiones Generales y fuera de esto las garantías individuales mantuvieron su vigencia.

3. Las limitaciones o restricciones a las garantías individuales únicamente pudieron crearse por el Ejecutivo Federal.

4. La Ley de Previsiones Generales en su artículo 18 señala que no se dará entrada a ninguna demanda de amparo, en la que se reclame alguna disposición de las leyes de emergencia o algún acto derivado de las mismas.

5. El artículo 11 fracción I de la Ley de Prevenciones Generales señala que el Presidente de la República, con exclusión de toda otra autoridad, cualquiera que sea su categoría, podrá ordenar mediante acuerdo escrito, mientras dure la suspensión de garantías, la concentración por tiempo indefinido de extranjeros y aun de nacionales en lugares determinados.

Debido a que México sirvió como refugio transitorio para muchos capitales extranjeros, durante el tiempo de guerra se tuvieron que tomar ciertas medidas para que estos no afectaran la economía del país, ya que al terminar la guerra los capitales regresarían a sus países de origen, dejando quebrantada la economía nacional, siendo éstas las causas que originaron las restricciones al artículo 5o. Constitucional. También dio origen al Decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes por extranjeros o sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros.

Relacionando los supuestos que marca el artículo 29 constitucional con la aplicación práctica que se dio en el mes de junio de 1942 en nuestro país, se puede decir lo siguiente:

1. Se dio el supuesto de una perturbación grave de la paz pública, ya que la Segunda Guerra Mundial afectó la paz y la tranquilidad de los habitantes del país.

2. El acuerdo que debe tener el Presidente de la República con los miembros del gabinete para determinar la conveniencia de suspender las garantías individuales, se llevó a cabo en una

sesión celebrada el 22 de mayo de 1942.

3. El señalamiento que hace el artículo 29 constitucional de que ya sea el Congreso de la Unión o 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, tuvo su aplicación práctica, contemplada en el artículo 10. del Decreto citado, mencionando que las garantías individuales, que en el mismo se contemplaban, se suspendían en todo el territorio nacional.

4. El tiempo limitado se estableció en el artículo 20. del Decreto, mencionando que dicha suspensión duraría todo el tiempo que México permaneciera en estado de guerra con Alemania, Italia y el Japón y sería susceptible de prorrogarse a juicio del Ejecutivo hasta treinta días después de la fecha de hostilidades.

5. Las prevenciones generales se dieron a través de la Ley de Prevenciones Generales publicada el 13 de junio de 1942.

6. La suspensión de garantías individuales no se contrajo a un individuo en particular sino que fue suspensión general, ya que se establecía para todos los habitantes de la República.

7. Debido a que el Congreso de la Unión estaba en receso, la Comisión Permanente convocó a éste a un período extraordinario de sesiones. Situación que se prevé en la última parte del artículo 29 constitucional.

CAPITULO CUARTO
DERECHO COMPARADO

I. CASO DE PERU. II. CASO DE ESTADOS UNIDOS.
III. CASO DE VENEZUELA.

En su mayoría, las constituciones extranjeras establecen la institución de la suspensión de garantías individuales, en algunos casos, contemplándola dentro o como consecuencia del estado de emergencia, del estado de sitio o del estado de excepción e incluso la Constitución norteamericana sólo contempla la "suspensión del habeas corpus". Instituciones que siempre están encaminadas a un mismo fin: la defensa de la estructura jurídica normal del país seriamente amenazado por acontecimientos extraordinarios que puedan quebrantar el orden público.

I. PERU

La Constitución Política de Perú del 12 de julio de 1979, señala que ese país es un Estado democrático, basado en la voluntad popular y que garantiza a través de instituciones estables y legítimas, la plena vigencia de los derechos humanos; la independencia y la unidad de la República (115).

Constitución que contiene en su Capítulo VIII el régimen de excepción y que a continuación se transcribe:

Artículo 231. El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, decreta, por plazo determinado, en

(115) Las constituciones latinoamericanas T.II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, D.F., 1988, pág. 1011.

todo o en parte del territorio y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan.

a. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad puede suspender las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, que se contemplan en los incisos 7, 9 y 10 del artículo 2o. y en el inciso 20-g del mismo artículo 2o. En ninguna circunstancia, se puede imponer la pena de destierro. El plazo de estado de emergencia no excede de 60 días. La prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia, las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno cuando lo dispone el Presidente de la República.

b. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior o guerra civil o peligro inminente, de que se produzcan, con especificación de las garantías personales que continúan en vigor. El plazo correspondiente no excede de 45 días. Al decretarse el estado de sitio el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso (116).

Teóricamente se pueden hacer las siguientes observaciones, comparando la Constitución de Perú con la de México:

1. La Constitución de Perú, al igual que la de México contempla que el estado de excepción debe ser por tiempo determinado.

2. Igualmente a la de México, la Constitución de Perú contempla que puede decretarse en todo el territorio de Perú o sólo en parte de él.

3. Tanto en México como en Perú es el Presidente el

(116) Las constituciones latinoamericanas. op.cit., pág. 1048.

encargado de decretar la suspensión de garantías.

4. En el caso de Perú, el Presidente constitucional deberá dar cuenta al Congreso de dicha situación de anomalía y en México el Ejecutivo Federal somete a la aprobación del Congreso la suspensión de garantías.

5. La Constitución de Perú contempla al **regimen de excepción** como género y al estado de emergencia y al de sitio como las especies, a diferencia de la Constitución mexicana que sólo contempla una sólo institución: la suspensión de garantías individuales.

6. La Constitución de Perú contempla como causa del estado de emergencia la perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias y como causas del estado de sitio la invasión, la guerra exterior, guerra civil o el peligro inminente de que se produzcan. La Constitución de México contempla como causa de la suspensión de garantías individuales la invasión, la perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

7. La decisión de declarar el estado de excepción (en Perú) y la suspensión de garantías individuales (en México) debe ser tomada por el Presidente de cada uno de los países correspondientes junto con sus colaboradores inmediatos.

8. El artículo 231 inciso a de la Constitución de Perú establece expresamente cuáles garantías son susceptibles de ser

suspendidas y la Constitución mexicana nos dice que las garantías susceptibles de suspenderse serán aquellas que constituyan un obstáculo a la actividad gubernamental.

En la práctica, el 5 de abril de 1992 el Presidente de Perú, Alberto Fujimori, argumentando solucionar por la fuerza la profunda crisis moral, política, económica y social acelerada por la guerra contra el Estado declarada hace doce años por Sendero Luminoso (117), dio un autogolpe de estado.

Sendero Luminoso es una organización político-militar cuya historia es la crónica de una guerrilla anunciada.

Con el autogolpe de estado, Fujimori disolvió el Congreso y desconoció al Poder Judicial que estaba muy corrompido, hecho público y notorio para 23 millones de peruanos, por lo que la población peruana tomó con calma inicialmente al nuevo régimen surgido del autogolpe (118).

Aún más, el Presidente peruano con ayuda del ejército, el 6 de abril de 1992 suspendió la Constitución y con ella a sus garantías individuales y a los tribunales e impuso estado de excepción; detuvo a políticos y parlamentarios y se puso a gobernar mediante decretos-ley (119). Fujimori aseguró que con esas medidas, que le confieren poderes absolutos, sacaría al país de la crisis económica y de la corrupción.

(117) "Fujimori, abrió con su autogolpe una verdadera caja de Pandora" en La jornada del 7 de abril de 1992, págs. 1 y 28.

(118) Ibidem, pág. 28

(119) "Perú por ejemplo" en Proceso del 13 de abril de 1992, pág. 36.

El 7 de abril de 1992, Fujimori ordenó retirar las tropas de los medios de comunicación, asimismo anunció que entre las reformas se encontraba la redacción de una nueva constitución.

La Carta Magna desahuciada el 6 de abril de 1992 había sido dictada en 1979, al regreso de los gobiernos democráticos, luego de trece años de gobiernos militares inaugurados en 1967 por el general Juan Velasco Alvarado (120).

El 8 de abril del mismo año, Fujimori emitió un decreto en el cual trata de justificar las medidas tomadas y dijo que con ello se perseguía lograr una "auténtica democracia y establecer un gobierno de reconstrucción nacional" (121).

El 22 de noviembre de 1992 se llevaron a cabo las elecciones en Perú para el nuevo Congreso Constituyente. El triunfo fue obtenido por la agrupación política y el partido de Alberto Fujimori, Nueva Mayoría-Cambio 90.

El nuevo Congreso Constituyente, se instaló a partir del 30 de diciembre de 1992 y el líder parlamentario declaró que no se sancionaría a Fujimori por haber cerrado el Congreso anterior (122).

(120) "Fujimori recobra el control de Perú" en La jornada del 8 de abril de 1992, págs. 32 y 48.

(121) Tarjetas vespertinas de los días 7 y 8 de abril de 1992 de la Unidad de Monitoreo de Medios Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

(122) "Podrían alegar que Fujimori violó la Constitución, dicen abogados" en La jornada del 27 de noviembre de 1992, pág. 45.

Posteriormente, el 6 de enero de 1993 el Congreso Constituyente de Perú restableció la plena vigencia de la Carta Magna de 1979 suspendida con motivo del autogolpe de estado del 5 de abril (123).

En este caso se dio una suspensión de garantías muy especial, ya que el Presidente de Perú, Alberto Fujimori echó abajo la Constitución de ese país, por lo que no se puede decir que se haya apegado a ella para llevar a cabo dicha suspensión.

(123) "Devuelve el Congreso a Fujimori su calidad de presidente constitucional" en La jornada del 7 de enero de 1993, pág. 31.

II. CASO DE ESTADOS UNIDOS.

Originalmente la Constitución de los Estados Unidos promulgada en 1787 no contenía capítulo alguno en donde se especificaran los derechos del hombre. Poco tiempo después se vio la necesidad de incluirlos y se hizo a través de enmiendas, entre ellas se encuentran la libertad religiosa, la libertad de posesión y portación de armas, la garantía de legalidad, la garantía de audiencia y de justa indemnización en materia expropiatoria, aprobadas en 1971.

Con la Constitución de 1787 aparece el auto de habeas corpus que es un recurso privilegiado para obtener la liberación de quien puede estar detenido sin causa suficiente, y reviste la naturaleza de un auto de error para examinar la legalidad de la orden de prisión. Es un auto de derechos; su objetivo es determinar si un prisionero puede ser legalmente detenido y protegerlo contra injustos avances contra la libertad personal (124).

Precisamente la disposición concerniente a los casos en que este recurso puede ser suspendido está en el artículo 10. Sección 9, número 2 de la Constitución de los Estados Unidos que dice: "El privilegio del habeas corpus no se suspenderá salvo cuando la seguridad pública lo exija en los casos de rebelión o invasión" (125).

(124) Burgoa, Ignacio. El juicio de amparo, 25a. edición, editorial Porrúa, México 1988, pág. 82.

(125) Constitución de los Estados Unidos de 1787 editada por la Biblioteca Benjamín Franklin, págs. 15 y 16.

Al establecerse la suspensión del privilegio del habeas corpus se niega al detenido el privilegio de obtener su libertad a través de este recurso.

A excepción de la suspensión del recurso ya mencionado, la Constitución norteamericana no establece expresamente alguna institución para suspender las garantías individuales, pero si encontramos un principio general del cual se puede partir en el artículo diez que señala: "Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo".

Siendo las autoridades estatales las que declararon el estado de emergencia, como se verá más adelante, quizá el fundamento para decretarlo se encuentre precisamente en el precepto antes citado.

En la práctica, se decretó estado de emergencia el 29 de abril de 1992 a causa de los disturbios ocasionados en Los Angeles, California cuando un jurado de doce personas, ninguna de ellas negra, decidió que las imágenes que todo el mundo había visto en la televisión; cuatro policías golpeando brutalmente a un automovilista de raza negra, no era causa suficiente para que los uniformados recibieran siquiera una sanción administrativa, mucho menos que fueran enviados a la cárcel (126). Por ello la población, en su mayoría negra, de Los Angeles luego de conocer

(126) "Recoge Bush la cosecha de años de pobreza y abusos policíacos" en Proceso del 4 de mayo de 1992, pág. 40.

la decisión que absolvía a dichos policías, se volcó a las calles para manifestar su repudio a la decisión del tribunal, incendiando edificios, destruyendo automóviles y saqueando comercios.

Todo comenzó la noche del 3 de marzo de 1991 cuando un camarógrafo aficionado filmó a los cuatro policías cuando golpeaban salvajemente a Rodney King después de detenerlo por una infracción vehicular. La cinta se convirtió en uno de los videos más repetidos, tanto por la televisión estadounidense como por la de otros países durante 1991.

Para la madrugada del jueves 30 de abril de 1992 el saldo de los disturbios registrados en la ciudad de Los Angeles era de tres muertos, más de 70 hospitalizados; un número indeterminado de detenciones; más de un centenar de edificios incendiados y otros tantos comercios saqueados (127), por lo que este movimiento fue calificado como el peor disturbio registrado en esa Ciudad.

Las protestas se extendieron, primero en toda la zona sur y centro de Los Angeles y después a San Francisco, Atlanta y Las Vegas entre otras ciudades. Como consecuencia de dichos disturbios los gobiernos locales declararon estado de emergencia.

El gobernador de California declaró el estado de emergencia y también se declaró toque de queda en la zona sur de Los Angeles, pero como los saqueos, disturbios e incendios continuaban se decidió extenderlo a toda la ciudad a fin de

(127) "3 muertos en el peor disturbio en la historia de Los Angeles" en La jornada del 30 de abril de 1992, pág. 53.

controlador los desórdenes. Toque de queda que se llevó a cabo desde la caída del sol hasta el amanecer.

Sin embargo en San Francisco se cometieron abusos por parte de la autoridad, pues bajo el estado de emergencia los policías tenían la orden de tomar todas las medidas necesarias para lograr la dispersión, suspendiendo así la garantía correspondiente, y prevenir la continuación de cualquier reunión de personas, en cualquier parte de la Ciudad cuando el oficial creyera que la reunión pusiera o pudiera poner en peligro a personas o propiedad. Pero, según varios arrestados, la policía no les dio oportunidad de dispersarse, no escuchó a quienes caminaban rumbo a su casa o desempeñaban simples quehaceres en la calle; no les leyó sus derechos, ni tampoco permitió la libre ejecución de tareas periodísticas y arrestó a un corresponsal en San Francisco de la revista nacional Business Week y a un fotógrafo español, sin informar a los detenidos se les imputó el cargo de reunirse ilegalmente y de violar el toque de queda (128).

Debido a todas estas violaciones de garantías individuales una vocera de Cabildo Nacional de Abogados, Riva Enteen dijo que el Cabildo investigaría las limitaciones de un estado de emergencia y las condiciones sociales que lo legitiman (129).

El viernes 10. de mayo de 1992 el Presidente de Estados Unidos, George Bush después de reunirse con su gabinete de guerra

(128) "En San Francisco, abuso e ilegalidad fueron las armas policiales ante los motines" en Proceso del 11 de mayo de 1992, pág. 41.

(129) Idem.

y con sus asesores legales, decidió, a petición del gobernador de California, Pete Wilson el envío de 4,000 soldados del ejército federal a Los Angeles para reforzar a la policía y a la guardia nacional incapaces ya de detener los desmanes (130).

Igualmente, la Casa Blanca anunció que había autorizado el envío de mil oficiales de distintos cuerpos de la policía federal para apoyar a la policía local y a la Guardia Nacional. Elementos provenientes de fuerzas antimotines especiales; la patrulla fronteriza, alguaciles rurales y guardias de prisiones. Cuerpos federales que tienen 700,000 elementos a lo largo del país y que pueden ser movilizados en casos de emergencia por el Ejecutivo.

Como parte del estado de emergencia se suspendieron los servicios de autobuses, trenes y correos. Todas las escuelas públicas fueron cerradas hasta el lunes 4 de mayo, al igual que los bancos y numerosos servicios públicos. El aeropuerto internacional de Los Angeles suspendió vuelos debido a la nebulosa masa gris que cubría la ciudad. La mayor parte de los programas para el fin de semana, incluyendo exposiciones de arte, conciertos y actividades deportivas fueron cancelados, por ejemplo la NBA suspendió el basket ball. Igualmente la policía acordonó calles al rededor del norte de Hollywood y Beverly Hills para evitar que fueran saqueadas.

(130) Tarjetas de la Unidad de Monitoreo de Medios Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los días 1o. y 2 de mayo de 1992.

Luego de una semana en que varias ciudades de los Estados Unidos fueron escenario de violencia, poco a poco se fue volviendo a la calma y así a la normalidad.

Por todo lo anteriormente expuesto, se puede decir lo siguiente:

1. A excepción de la suspensión del habeas corpus, la Constitución norteamericana no establece expresamente ninguna institución relativa a la suspensión de garantías individuales, pero si encontramos en su artículo diez sección 9 número 2 el principio general.

2. En Estados Unidos el estado de emergencia fue declarado por los gobernadores de cada uno de los Estados afectados por los disturbios ocasionados principalmente por gente de raza negra, lo cual corrobora que la regla general se encuentra establecida en el artículo diez de la Constitución de ese país que dice que lo que la Constitución no delega a la Federación, queda reservado a los Estados.

3. Debido a que la Constitución de los Estados Unidos no establece expresamente ninguna institución relativa a la suspensión de garantías individuales ni sus limitaciones, en el movimiento del mes de abril de 1992, se cometieron abusos por parte de las autoridades, violando así los derechos de los ciudadanos.

4. Para decidir el envío de las fuerzas armadas a los diferentes estados afectados por los disturbios, el Presidente de

los Estados Unidos, George Bush se reunió con su gabinete y con sus asesores legales.

5. Una vez que se tomaron las medidas que los gobernadores de cada uno de los Estados afectados y el Presidente George Bush estimaron pertinentes, tales como el toque de queda, la suspensión de algunas garantías individuales y el envío de la Fuerza Armada a cada una de las ciudades afectadas por los disturbios el orden fue restableciéndose poco a poco.

6. Debido a las violaciones de los derechos de los ciudadanos estadounidenses que se cometieron por las autoridades como consecuencia de los disturbios ocasionados en algunos Estados de ese país, se vio la necesidad de contar con normas que establezcan expresamente los límites del estado de emergencia y particularmente de la suspensión de las garantías individuales.

7. En los disturbios ocasionados en los Estados Unidos en el mes de abril de 1992 se suspendieron, entre otras, las garantías relativas a la libertad de tránsito, libertad de reunión, libertad de trabajo, la garantía de legalidad establecida en el artículo cuatro de la Constitución de Estados Unidos.

III. VENEZUELA

La Constitución de Venezuela señala que ésta es una República federal y democrática.

Venezuela ha vivido en un régimen democrático desde el 23 de enero de 1958, tras el derrocamiento del dictador Marcos Pérez Jiménez por una junta cívico militar (131).

El Título IX de la Constitución venezolana llamado "De la Emergencia" contiene la suspensión de garantías individuales:

Artículo 240. El Presidente de la República podrá declarar el estado de emergencia en caso de conflicto interior o exterior o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran.

Artículo 241. En caso de emergencia, 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.

El Decreto expresará los motivos en que se funda, las garantías que se restringen o suspenden y si rige para todo o parte del territorio nacional.

La restricción o suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional (132).

Los artículos 58 y 60 de la Constitución de Venezuela a que se refiere el artículo transcrito anteriormente hablan de la inviolabilidad del derecho a la vida y de la inviolabilidad a la libertad y seguridad personales respectivamente.

(131) "Intento de golpe de estado en Venezuela" en Uno más uno del 4 de febrero de 1992, pág. 18.

(132) Las constituciones latinoamericanas. op.cit. págs. 1187 y 1188.

Artículo 242. El Decreto que declare el estado de emergencia u ordene la restricción o suspensión de garantías será dictado en Consejo de ministros y sometido a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, dentro de los diez días siguientes a su publicación.

Artículo 243. El Decreto de restricción o suspensión de garantías será revocado por el Ejecutivo Nacional o por las Cámaras en sesión conjunta al cesar las causas que lo motivaron. La cesación del estado de emergencia será declarada por el Presidente de la República en Consejo de ministros y con la autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada.

Artículo 244. Si existieren fundados indicios para temer inminentes trastornos del orden público que no justifiquen la restricción o suspensión de garantías constitucionales, el Presidente de la República, en Consejo de ministros podrá adoptar las medidas indispensables para evitar que tales hechos se produzcan.

Estas medidas se limitarán a la detención o confinamiento de los indiciados y deberán ser sometidas a la consideración del Congreso o de la Comisión Delegada dentro de los diez días siguientes a su adopción. Si éstos la declararen no justificadas, cesarán de inmediato; en caso contrario, so las podrá mantener hasta por un límite no mayor de 90 días. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad (133=.

Al analizar los anteriores preceptos de la Constitución de Venezuela, se puede decir lo siguiente respecto de la suspensión de las garantías individuales:

1. En Venezuela el Presidente de la República es quien puede restringir o suspender las garantías constitucionales. Situación que también se presenta en México.

2. La Constitución venezolana señala que no se pueden restringir ni suspender las garantías relativas a la vida, a la seguridad y a la libertad personales a diferencia de México en donde dichas garantías sí se pueden llegar a suspender.

(133) Las constituciones latinoamericanas, op.cit., pág. 1188.

3. Al igual que en México, en Venezuela dicha suspensión de garantías puede ser en todo el territorio o en parte de él.

4. Tal como sucede en México, la Constitución de Venezuela señala que la decisión de suspender las garantías individuales deberá llevarse a cabo en Consejo de ministros y sometida a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta.

5. En Venezuela la cesación del estado de emergencia deberá ser declarada por el Presidente de la República en Consejo de ministros y con autorización de las Cámaras en sesión conjunta.

6. Al igual que en México, la Constitución venezolana señala que la suspensión de garantías individuales deberá realizarse a través de un decreto.

7. La Constitución de Venezuela señala que al cesar el estado de emergencia, el decreto de suspensión de garantías individuales será revocado por el Ejecutivo Nacional o por las Cámaras en sesión conjunta.

Venezuela sufrió un primer intento de golpe de estado en la madrugada del martes 4 de febrero de 1992 cuando miembros de la Fuerza Aérea atacaron el Palacio de Gobierno en Caracas para asesinar al presidente, misión que no pudieron llevar a cabo, pues la lealtad tradicional de las fuerzas armadas impidió dicho intento.

Según la Radio Exterior de España el golpe militar se debió a la crisis económica que enfrenta el país; asociada a una deuda externa de 31 mil millones de dólares (134).

La secuela inmediata del intento del golpe de estado fue la suspensión de garantías constitucionales y dentro del estado de excepción, la censura de la prensa.

El Presidente venezolano, Carlos Andrés Pérez hizo un llamado a los medios informativos a ser ponderados y responsables en el tratamiento de la noticia, no obstante los censores se instalaron en las redacciones para decir si o no a los textos antes de difundirse (135).

Igualmente quedó suspendida una de las emisoras principales de Venezuela, la Radial YVRE Mundial por un término de ocho días.

El Ministro del Interior, Luis Piñerúa justificó la suspensión de garantías constitucionales dispuesta por el gobierno de Carlos Andrés Pérez en las acciones de tipo subversivo que pretendían desestabilizar el sistema democrático (136).

Las garantías de la libertad de tránsito, el derecho de

(134) Seguimiento especial de la Unidad de Monitoreo de Medios Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 4 de abril de 1992.

(135) "Revista y diarios cortados o suspendidos por Carlos Andrés Pérez" en Proceso del 17 de febrero de 1992, pág. 45.

(136) "Todas las garantías políticas serán restituidas el jueves en Venezuela" en La jornada del 8 de abril de 1992, pág.31.

huelga y la libertad de expresión se suspendieron a partir del 4 de febrero y por un término de dos semanas. Sin embargo las garantías de reunirse públicamente, la de manifestarse, la de la inviolabilidad del hogar y el derecho a no ser detenido sin orden judicial, suspendidas en la misma fecha se restituyeron hasta el jueves 9 de abril de 1992.

No obstante, la madrugada del 27 de noviembre de 1992 otro intento de golpe de estado en Venezuela por oficiales del ejército de rango medio con apoyo de la Fuerza Aérea y de civiles presuntamente de sectores de izquierda (137).

Luego de diez horas de tensiones y de que se logró superar el intento golpista, el gobierno de Carlos Andrés Pérez declaró el estado de emergencia y suspendió en todo el territorio venezolano las garantías individuales correspondientes a la libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de tránsito, el derecho de huelga y la inviolabilidad del domicilio para que las autoridades pudieran llevar a cabo allanamientos y detenciones.

Cuando la intentona estaba en marcha y no se había definido la situación, la policía cerró Radio Rumbos y algunas agencias de prensa internacional sufrieron el corte de sus transmisiones.

El denominado Movimiento Bolivariano 2 mil, que asume la responsabilidad de la intentona golpista, afirmaba perseguir las libertades coartadas en la falsa democracia y acusaba al gobierno

(137) "Cruenta y frustrada intentona golpista en Venezuela" en La jornada del 28 de noviembre de 1992, pág. 39.

de hundir al país en la debacle económica y social, concluyendo que la lucha era por la defensa de la democracia y la Constitución (138).

El presidente Carlos Andrés Pérez aseveró por su parte que se trataba de los últimos "coletazos" del mismo grupo de la anterior rebelión.

Debido a que el 6 de diciembre de 1992 se llevarían a cabo elecciones municipales y regionales, el presidente de Venezuela aseguró que las mismas no se suspenderían e instó a los venezolanos a acudir a las urnas como un acto de repudio a las amenazas contra la democracia, encabezadas por grupos de rebeldes.

Precisamente con motivo de las elecciones del 6 de diciembre de 1992, el presidente de Venezuela restituyó el 10. de diciembre las garantías constitucionales plenas, además de ser eliminado a partir de esa noche el toque de queda impuesto el 27 de noviembre de 1992 (139).

(138) "Cruenta y frustrada intentona..." op. cit. pág. 39.

(139) Seguimiento especial del segundo intento de golpe de estado en Venezuela durante 1992 de la Unidad de Monitoreo de Medios Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

CONSIDERACIONES FINALES

PRIMERA.- En un país como el nuestro, la democracia implica un estado de derecho y éste a su vez determina una modalidad transitoria para el caso de que se encuentre amenazado por acontecimientos extraordinarios que puedan afectar gravemente a su estabilidad. Es por ello que surge la suspensión de garantías individuales; institución que nace por mandato de la misma Constitución y cuya aplicación resulta necesaria cuando pelagra la organización estructural del país.

SEGUNDA.- No obstante de que en México contamos con la suspensión de garantías individuales, esta institución no se ha vuelto a poner en práctica después de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de que se han dado situaciones que han perturbado gravemente la paz pública, tales como el movimiento estudiantil en el año de 1968, los terremotos acaecidos en 1985 y las explosiones ocurridas en Guadalajara en 1992. Por lo que respecta a las dos últimas situaciones, quizá no se aplicó la suspensión de garantías individuales para no alarmar más a la población, pero en el movimiento estudiantil de 1968 varias garantías individuales de los mexicanos se vieron violadas.

TERCERA.- Tratándose de nuestra Constitución vigente y debido a la forma en que se encuentra redactado el artículo 29 en su última parte, considero que puede prestarse a confusión respecto de si la Comisión Permanente puede, al igual que el Congreso de la Unión otorgar las autorizaciones al Presidente de la República, mismas que se traducen en facultades extraordinarias para legislar, ya que dicha parte establece:

... Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Tomando en cuenta que no forman parte de las atribuciones de la Comisión Permanente las facultades legislativas, entonces sólo el Congreso de la Unión puede otorgar dichas autorizaciones, por ello sería conveniente aclarar la redacción de esta última parte y para lo cual, me permito sugerir la forma que me parece adecuada:

... Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso de éste, la Comisión Permanente, convocará sin demora al Congreso de la Unión para que en sesión extraordinaria las acuerde.

CUARTA.- La suspensión de garantías individuales es un instrumento que sirve y de la que hacen uso las autoridades gubernamentales cuando acontecimientos extraordinarios perturban la paz pública y ponen en peligro a las instituciones del Estado. Generalmente estos acontecimientos son: golpes de estado, como en el caso de Venezuela; movimientos raciales, en el caso de Estados Unidos y un caso muy especial fue el autogolpe de estado en el caso de Perú, en donde su Presidente, Alberto Fujimori tuvo que darlo para, según él, sacar a su país de la crisis en la que se encuentra.

En estos tres países se puso en práctica, entre otras medidas, la suspensión de garantías individuales para ayudar a restablecer la paz pública y para poder contrarrestar el estado de emergencia que amenazaba seriamente la paz pública.

Por un lado la suspensión de garantías individuales sí coadyuvó a restablecer la paz pública y a poner orden, sin embargo por otro lado y quizá precisamente por la naturaleza del estado que guarda la situación de emergencia, la cual casi siempre va acompañada de violencia, aún cuando se suspenden, muchas de ellas son violadas, por ejemplo en Estados Unidos, tras la suspensión de la libertad de reunión a muchos de los que eran simples transeúntes o desarrollaban cualquier quehacer en la calle, se les acusó de reunirse ilegalmente y de violar el toque de queda, sin leerles sus derechos y sin darles la oportunidad de explicar algo al respecto.

QUINTA.- De los tres países analizados en cuanto al tema aquí vertido, el caso de Estados Unidos en particular llamó mi atención debido a que no obstante que heredó de Inglaterra el espíritu de amor por la libertad y la igualdad, es una sociedad fragmentada que a lo largo de su historia, la mayor parte de los estadounidenses blancos han considerado a las personas de color inferiores y no asimilables, por ello el movimiento que se dio en abril de 1992 nos muestra que para la gente de raza negra resultó natural levantarse para defender, de alguna manera sus derechos y para pedir su incorporación a la sociedad en condiciones de

igualdad y lo hicieron a través de la violencia y con particular intensidad, debido a la profundidad de sus heridas. Dicho movimiento, por el cual tuvo lugar la suspensión de garantías individuales entraña el peligro de que Estados Unidos se transforme en un conjunto de agrupaciones étnicas fragmentadas y contrapuestas.

Los desórdenes causados principalmente por gente de color en los Estados Unidos en 1992 provocó asombro, ya que los estadounidenses no podían creer que se diera un disturbio de tal magnitud en ese país que, según ellos, sirve de ejemplo y modelo a seguir por el resto de los países. Dicho movimiento fue un golpe a la vanidad y a la soberbia de ese pueblo que siempre ha pretendido erigirse en juez o árbitro de la paz y la justicia en el mundo.

Los Estados Unidos no pueden seguir pretendiendo establecer un nuevo orden mundial, cuando necesitan redefinirse en cuanto a aquello que Rousseau llamó "contrato social". Por otro lado tienen la oportunidad de probar que esta llamada de atención puede servir para comenzar a solucionar los graves problemas que afectan a su sociedad, ya que como lo dijo Murray, el pastor de la congregación más vieja de Los Angeles, pretender que se puede mantener a la gente pobre y discriminada sin que se produzca tarde o temprano una explosión, es pura Disneylandia.

SEXTA.- Al terminar el estudio sobre la suspensión de garantías individuales en los tres diferentes países, resultó interesante preguntarse ¿qué es lo que hay detrás de esta institución?; ¿qué es lo que denota un Estado, a nivel internacional, cuando se aplica la suspensión de garantías individuales? En el transcurso de esta investigación se encontró que la crisis que vivió cada uno de estos países y por la cual se aplicó entre otras medidas, la suspensión de garantías individuales no se limitó a sus fronteras, sino que quizá sea una advertencia para los regímenes democráticos establecidos actualmente, ya que su futuro está viéndose amenazado por la crisis social, política e indiscutiblemente económica por la que se atraviesa, y que al no encontrar una válvula de escape se convierte en la chispa que provoca el incendio y para liquidarlo es necesario tomar medidas tales como el despliegue de fuerzas armadas, toque de queda, estado de emergencia y con ellas también la suspensión de garantías individuales.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS

- Acosta Romero, Miguel y Genaro Góngora Pimentel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (legislación, jurisprudencia, doctrina), editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- Barrón de Morán, C. Historia de México, 17a. edición, editorial Porrúa, S.A., México 1972.
- Bazdresch, Luis. Las garantías constitucionales, 2a. edición editorial Trillas, México, 1983.
- Brom, Juan. Esbozo de historia universal, 13a. edición, 2a. reimpresión, editorial Grijalbo, S.A., México, 1978.
- Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, 7a. edición, editorial Porrúa, S.A., México 1989.
- Las garantías individuales, 14a. edición, editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- El juicio de amparo, 25a. edición, editorial Porrúa, México, 1988.
- Castro V., Juventino. Lecciones de garantías y amparo, 3a. edición, editorial Porrúa, S.A., México 1981.
- Congreso de la Unión (Cámara de Diputados, L Legislatura). Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, T. V, 2a. edición, reproducción facsimilar, editorial Porrúa, S.A., México, 1978.
- Coronado, Mario. Elementos de derecho constitucional mexicano, 3a. edición 1906, 1a. reimpresión 1977, U.N.A.M., México 1977.
- Herrera y Lasso, Manuel. Estudios constitucionales, editorial Jus, S.A., México, 1964.

- Lanz Duret, Miguel. Derecho constitucional mexicano, 5a. edición, Cía Editorial Continental, 8a. impresión, México 1982.
- Las constituciones latinoamericanas T.II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, D.F., 1988.
- Legislación mexicana T. IX. De las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República ordenada por los Lics. Manuel Dublán y José Ma. Lozano, edición Oficial, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez a cargo de M. Lara (hijo), México, 1878.
- Lozano, José María. Tratado de los derechos del hombre, 2a. edición facsimilar, editorial Porrúa, S.A., México, 1972.
- Martínez de la Serna, Juan. Derecho constitucional mexicano, editorial Porrúa, S.A., México 1983.
- Miranda, José. Las ideas y las instituciones políticas mexicanas Imprenta universitaria, México, 1952.
- Rodríguez, Ramón. Derecho constitucional, 2a. edición, U.N.A.M., México, 1978.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano, 11a. edición, editorial Porrúa, S.A., México 1972.
- Leyes fundamentales de México, 12a. edición, editorial Porrúa, S.A., México 1983.

REVISTAS

- Proceso del 13 de abril de 1992.
- Proceso del 4 de mayo de 1992.
- Proceso del 11 de mayo de 1992.

-Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Vol. VII, México, 1945.

DICCIONARIOS

-Diccionario de la lengua española. 19a. edición, editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid, España, 1970.

LEGISLACION

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 91a. edición, colección Porrúa, México, 1991.

-Constitución de los Estados Unidos de 1787, editada por la Biblioteca Benjamín Franklin.

DIARIOS OFICIALES

-Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 1942.

-Diario Oficial de la Federación del 2 de junio de 1942.

-Diario Oficial de la Federación del 28 de septiembre de 1945.

PERIODICOS

-La jornada del 7 de abril de 1992.

-La jornada del 8 de abril de 1992.

-La jornada del 30 de abril de 1992.

-La jornada del 27 de noviembre de 1992.

-La jornada del 28 de noviembre de 1992.

-La jornada del 7 de enero de 1993.

-Uno más uno del 4 de febrero de 1992.

OTROS DOCUMENTOS

-Seguimiento especial de la Unidad de Monitoreo de Medios Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 4 de abril de 1992.

-Seguimiento especial del segundo intento de golpe de estado en Venezuela de la Unidad de Monitoreo de Medios Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

-Tarjetas de los días 7 y 8 de abril, 1 y 2 de mayo de 1992 de la Unidad de Monitoreo de Medios Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.