

126
21.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

LA SUSPENSIÓN DE LAS GARANTÍAS
INDIVIDUALES COMO FACULTAD
EXTRAORDINARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALEJANDRO ESPINOSA RAMIREZ

ASESOR: LIC. MANUEL MORALES MUÑOZ

MÉXICO

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI HIJO PEDRO ALEJANDRO:

Esa maravillosa personita que ha llenado mi vida de alegría, esperanza e ilusión, quien ha sido un impulso más en esta ardua carrera.

A MIS PADRES:

Mil gracias les doy a ellos y a Dios por haberme regalado la vida. A ti mamá agradezco tus desvelos y tu inmenso cariño, a ti papá tus consejos y tu apoyo; a ambos por haberme guiado hasta lo que ahora soy.

A MIS HERMANOS:

Por su gran generosidad, siempre solidarios e incondicionales.

**AL LIC. MANUEL MORALES
MUÑOZ**

Enorme pilar con que cuenta nuestra Universidad; agradezco su amabilidad y por guiarme en este esfuerzo.

AL H. JURADO

Por su comprensión y
benevolencia.

**A TODOS MIS AMIGOS Y
COMPAÑEROS**

Quienes siempre me alentaron a
seguir adelante.

**A MI ESPOSA
LIC. EMILIA DURAN RAMIREZ:**

Quien ha sabido hacer de la vida
en pareja todo momento
agradable, capaz de arrancar una
sonrisa en los momentos
difíciles, por alentarme a seguir
luchando cuando estoy a punto
de desfallecer, ejemplo de vida
y fortaleza. Y quien es capaz de
perdonar todo. Por eso y más.
Gracias.

INDICE GENERAL

	PAGS.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I ANTECEDENTES DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES	5
1.1. En Grecia y Roma	5
1.2. En España e Inglaterra	10
1.3. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre	17
1.4. En México	28
CAPITULO II MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES	33
2.1. Concepto de Garantía Individual y los Derechos Humanos	33
2.2. Clasificación de las Garantías Individuales	44
2.3. Principios Constitucionales de las Garantías Individuales	47
2.4. Reglamentación de las Garantías Individuales	56

CAPITULO III SUSPENSION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES COMO FACULTAD EXTRAORDINARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL	61
3.1. Suspensión de las Garantías Individuales	61
3.1.1. Causas	86
3.1.2. Modalidades	91
3.2. Facultades Extraordinarias del Ejecutivo Federal	99
3.3. Estados de Excepción en México	107
CONCLUSIONES	118
BIBLIOGRAFIA	124

I N T R O D U C C I O N

Las garantías individuales otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a lo largo del devenir histórico, son el mayor logro para los gobernados, pues ello implica que los derechos humanos se encuentran debidamente conservados y protegidos. Pero como toda regla general tiene su excepción, las garantías no se desvían de ésta, ya que la misma Carta Magna establece que pueden ser suspendidas por las causas que ella misma indica.

La suspensión de garantías puede ser decretada ante la presencia de un estado emergente en todo el país o en parte de él, mismo que requiere de una actuación rápida de parte de las autoridades competentes para hacerle frente y salvaguardar el orden público, así como la integridad de la nación.

Un acto suspensivo de las garantías constitucionales podría implicar el desconocimiento temporal de los derechos humanos, además de correr el riesgo de convertirse en una dictadura ya que nuestro régimen jurídico no obstante de mantener la división de

poderes, autoriza al Poder Legislativo delegar funciones al Presidente de la República para que pueda enfrentar la situación emergente. De aquí la importancia de la institución de la suspensión de garantías como facultad extraordinaria del Ejecutivo Federal.

Nuestra Carta Magna ha conservado a la institución de la suspensión de garantías porque los estados emergentes no son del pasado; estableciendo las causas así como las limitaciones para ello, pero no obstante esto el ejecutivo federal que es el facultado de una manera extraordinaria; en las últimas décadas no ha ejercido tal facultad a pesar de que se han presentado situaciones que pudieron ser motivo para decretar un estado de excepción.

Ahora bien, considerando lo antes expuesto y atendiendo a que las funciones de cada uno de los Poderes de la Unión se encuentran bien definidas, nos preguntamos ¿Por qué delegar funciones legislativas al Ejecutivo Federal?, ¿Por qué el ejecutivo federal se ha abstenido de ejercer la facultad extraordinaria que permite decretar una suspensión de garantías?, interrogantes que serán contestadas una vez que realicemos un recorrido a través de la presente investigación, la cual someto a la alta consideración del H. Jurado que tenga a bien examinarme, del que espero contar con su comprensión y benevolencia.

El resultado de este esfuerzo se presenta de la siguiente manera:

En el primer capítulo denominado Antecedentes de las garantías individuales, se realiza un estudio histórico de los derechos fundamentales debidamente conservados y protegidos por nuestra Carta Magna, ubicando el nacimiento de éstas en las antiguas civilizaciones de Roma y Grecia, así como en diferentes países como España, Inglaterra, y finalizando con nuestro país, además de hacer un estudio de la declaración de los derechos humanos, pues es un documento que sirvió de base para instituir las garantías individuales. Realizando este breve estudio por el hecho de que nuestro tema es precisamente suspensión de las garantías, y por ello primeramente es necesario ubicar el nacimiento de las mismas para después poder saber cuando se instituye la figura materia del presente trabajo.

En el segundo capítulo denominado Marco jurídico-constitucional de las garantías individuales, se analizan los conceptos de garantía individual y derechos humanos, la clasificación de las garantías individuales, los principios que las rigen y su reglamentación.

En el tercer capítulo denominado suspensión de garantías individuales como facultad extraordinaria del ejecutivo federal,

realizamos un estudio detallado de la suspensión de garantías, sus causas y modalidades; ubicando además en qué consiste la facultad extraordinaria del ejecutivo ante la suspensión de garantías, finalizando con los estado de excepción que se han decretado en nuestro país.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

1.1. EN GRECIA Y ROMA

En Grecia al igual que en los tiempos primitivos del patriarcado o matriarcado, así como en los Estados Orientales los individuos no tenían derechos públicos individuales y mucho menos los existían para los de la clase baja, pues todos se encontraban en un total estado de sumisión de tipo teológico hacia la **Polis** o Estado, aunada esta situación a la desigualdad social existente en las diversas ciudades griegas como lo era Esparta y

Atenas; cabe mencionar que los gobernados sólo contaban con derechos políticos y civiles, cuyo fin era el que éstos participaran en el destino de los funcionarios o gobernantes, es decir, para que eligieran a su candidato, pero no era ninguna prerrogativa frente al poder público.

El pensamiento filosófico de la época y básicamente el de los sofistas como Hippias, Alcidas y Heráclito, sostenía ya la existencia de los derechos del hombre pero no a título de prerrogativas que el gobernado debería tener frente a las autoridades de la Polis o Estado, de tal forma que sólo los concebían como elementos inseparables de la persona humana; por otra parte es el filósofo Aristóteles quien considera que para que el hombre pueda alcanzar un grado de perfección, éste debería gozar de cierta libertad, sin embargo esta situación el estagirita no la colocó en el rango de un derecho público para el gobernado. De manera que el Estado continuaba con su autoridad excesiva al grado de que los gobernantes privaban de la vida a los gobernados sin explicación alguna.

En Roma, los individuos de igual manera que Grecia no gozaban de derechos públicos individuales, sólo con un derecho de libertad y un derecho de votar y ser votado, pero no con el carácter de públicos, sino como una cualidad en oposición a la condición de siervo, es decir, era exclusiva para determinadas personas con un

alto status social, como elementos del status personal y como facultad política respectivamente, y como ejemplo de ello se puede enunciar al pater-familias; estos derechos tenían validez en el campo del derecho privado, más no era una consagración jurídica y mucho menos oponibles al derecho público.

Por otra parte existía también un derecho para los ciudadanos que consistía en que éstos podían realizar una acusación en contra de los funcionarios romanos cuando incurrieran en responsabilidades referentes a su cargo, pero al igual que los derechos anteriores, no se encuadraba en un derecho público que protegiera al gobernado frente al gobernante, sólo como un hecho y que era el inicio de un juicio de responsabilidades en contra del funcionario con la finalidad de sancionarlo.

Cabe mencionar que los derechos enunciados con anterioridad eran, como ya se dijo, exclusivos para aquellos de cierto status social, debido a la desigualdad imperante en las diversas etapas de Roma, por ejemplo: en la época de la monarquía los que tenían estos atributos o derechos eran los patricios y no así los plebeyos; en la República los plebeyos conquistaron ciertos derechos cuyos precedentes eran reservados para los patricios, es decir, esta clase social con el transcurso del tiempo logró mejorar su situación, ya que se le permitió concurrir a las asambleas populares así como impugnar u oponerse a las decisiones o leyes

que se dictaran en las mismas en perjuicio de los intereses de su grupo o como clase social a través del tribunos plebis; conjuntamente con la expedición de la Ley de las Doce Tablas se consagraron algunos principios que traían aparejada una seguridad jurídica de los gobernados frente al poder público, siendo éstos los primeros antecedentes de lo que hoy en día denominamos garantías individuales o constitucionales.

"La tabla IX consignó el elemento generalidad como esencial de toda ley, prohibiendo que ésta se contrajese a un individuo en particular. Esta prohibición significa el antecedente jurídico romano del postulado constitucional moderno que veda que todo hombre sea juzgado por leyes privativas. Además, y en la propia tabla, se estableció una garantía competencial, en el sentido de que los comicios por centurias eran los únicos que tenían la facultad de dictar decisiones que implicasen la pérdida de la vida, de la libertad, de los derechos del ciudadano." (1)

Con la llegada del Imperio a Roma, las instituciones jurídicas creadas en la República y concernientes al derecho público decayeron en virtud de que al emperador se le divinizo por el

(1) Ignacio Burgoa Orihuela, Las garantías individuales, 24 edición, México, Edt. Porrúa, 1992, p. 70.

pueblo romano, el senado era incondicional a éste y el ejército, fuerza armada se encontraban unidos a la violencia y preponderancia política del emperador; situación que ocasionó de nueva cuenta la desprotección del gobernado frente al Estado, especialmente de los que no tenían la calidad de ciudadanos. Esta realidad jurídica y política de Roma dió paso al pensamiento filosófico de Cicerón, Marco Aurelio y Epicteto, quienes manifestaban la existencia de una Ley Universal aplicable por igual a todos los hombres.

El pensamiento de Cicerón es uno de los más trascendentes para el estudio de los antecedentes de las garantías individuales pues afirma que:

"Existen normas naturales que rigen la vida del hombre y de la sociedad, basadas en los principios del Derecho y de la Justicia y que, por el hecho de estar investidas con carácter supremo, debían prevalecer sobre las leyes positivas que se les contrapusiesen. De esta manera, Cicerón reconoció, aunque tácitamente, la existencia de derechos propios de la persona humana superiores al ordenamiento estatal, el cual carecía de

validez en cuanto vulnerara las normas relativas a la naturaleza del hombre." (2)

Con el pensamiento de que el derecho está fundado tanto en la naturaleza del hombre como en las leyes escritas, se marca una nueva ideología filosófica religiosa, es decir, brota el cristianismo adoptado por el emperador Constantino, con el cual se deja atrás al politeísmo, ya que existe un sólo dios y todo poder emana de él, surgiendo el principio de que el gobernante es un simple depositario de la potestad divina con la obligación moral y religiosa de guiar a los gobernados hacia la felicidad, de tal forma que todos eran hijos de dios y por ende todos iguales, quitando el lazo de la desigualdad social.

1.2. EN ESPAÑA E INGLATERRA

España antes de su formación social y política, estaba conformada por diversos pobladores de distintos grupos sociales, cada uno con sus propias costumbres pero sin conformar una unidad política o jurídica; destacaban los visigodos ya que de ellos surgieron las primeras instituciones jurídicas de derecho escrito o

(2) Ibid p. 71

codificado, no obstante que se encontraban bajo la dominación romana.

A Eurico se le consideró el primer legislador de este tiempo, debido a que se dedicó a compilar los antiguos hábitos y usos posteriormente llamadas "Leyes de Eurico", que regían únicamente a los godos, las cuales con el transcurso del tiempo se fueron perfeccionando, ampliando y tomadas por otros pobladores de España. Cabe hacer hincapié en que estas leyes no fueron las de mayor relevancia, ya que con antelación se encontraba el "Fuero Juzgo" o también llamado "Libro de los Jueces" o "Códigos de los Visigodos", ordenamiento normativo que comprendía doce tomos y cada uno contenía disposiciones de diversas materias jurídicas tanto de derecho público como privado; el primer libro contenía preceptos concernientes al autor de las leyes y a la naturaleza de éstas, imponiendo una limitación natural a la autoridad real encargada de la función legislativa y de justicia desde un punto de vista ético-político, es decir, "sólo será rey, si hiciere derecho y si no lo hiciere, no será rey", el libro segundo contenía la regulación de los juicios y causas en cuestiones de derecho civil, penal y militar.

Asimismo el Fuero Viejo de Castilla fue otro ordenamiento compuesto de cinco libros, publicado en 1356 que regulaba los derechos y deberes de los fijosdalgos de Castilla, las

pertenencias del reinado, etc., es decir cuestiones de derecho público, de derecho penal, de procedimientos civiles e instituciones del derecho civil.

Posteriormente, con el transcurso de los años se fueron dando una serie de ordenamientos con iguales características que los ya referidos como son las siguientes: "Leyes de Estilo o Declaración de las Leyes del Fuero", "Fuero Real de España", "Ordenamiento de Alcalá", "Las Siete Partidas", "Las Leyes del Toro", "Recopilación de las Leyes de España", "Novísima Recopilación de Leyes de España", etc., por lo que es preciso manifestar que sólo se enuncian estos ordenamientos debido a que en ellos no se consagraron a título de derechos subjetivos públicos las potestades del gobernado frente al poder público (rey), pues los súbditos carecían de un verdadero derecho oponible a la actividad de las autoridades, de tal forma que hasta el año de 1187 en España no se tienen antecedentes históricos de las garantías individuales, pero se puede decir que el "Pacto Político-Civil" acordado en las Cortes del reino de León en el año de 1188, contenía disposiciones concernientes a la inviolabilidad del domicilio por el rey (artículo seis), y a la garantía de audiencia (artículo trece), asimismo el llamado "Privilegio General del Reino de Aragón", expedido por Don Pedro III en el año de 1348, fue un estatuto que consagraba derechos fundamentales en favor del gobernado oponibles a las arbitrariedades del poder público en lo

concerniente a la libertad personal. Estas garantías de seguridad jurídica se hacían respetar a través de medios procesales que el mismo estatuto disponía y que fueron llamados procesos forales y que más que nada son antecedentes del juicio de amparo.

Es con la Constitución de Cádiz de marzo de 1812, cuando ya se dan declaraciones terminantes de las garantías individuales, pues se establece la garantía de audiencia (artículo 287), la de inviolabilidad del domicilio (artículo 306), la de la protección a la propiedad privada (artículo cuarto), la de la libertad de emisión del pensamiento (artículo treinta y siete), a excepción de la libertad de credo ya que se dispuso como religión oficial, la católica, apostólica y romana, quedando prohibida la catadura de otra religión, pero es preciso remarcar que estas declaraciones fueron meramente teóricas, ya que las autoridades no tuvieron los medios para hacerlas respetar, de tal forma que fueron repetidas por España en las Constituciones Políticas posteriores.

Inglaterra es el país donde la libertad humana así como la protección jurídica de ésta tuvo un gran auge. Esta nación desde su inicio se rigió por un derecho consuetudinario, de manera que sus ordenamientos surgen de una colección de principios básicos tradicionales tanto de la costumbre adoptada por el Parlamento como por los tribunales, fundamentados en la idiosincrasia popular y que no tienen como antecedentes ninguna norma legal, además

de que no se produce espontáneamente, sino a través de varios acontecimientos históricos que se fueron gestando y reafirmando en la Constitución inglesa.

En los inicios de la sociedad inglesa prevalecía el régimen de la vindicta privada (autodefensa, venganza); posteriormente se implementaron por el rey algunas limitaciones a esa práctica social, que fueron llamadas "La Paz del rey", con las cuales poco a poco fue desapareciendo la venganza, creandose los primeros tribunales "witan" o "Consejos de Nobles", "El Tribunal del Condado" para el pueblo y el "Consejo de los Cien" para asuntos públicos, y más adelante la "Curio Regis" o "Corte del Rey". Estos tribunales se basaban en los ordenamientos antes referidos conocidos como el COMMON LAW.

"El common law o derecho no escrito, se encuentra en el hecho de que su institución original y autoridad primitiva no revistieron forma escrita, como las leyes del Parlamento, sino que su poder obligatorio y su fuerza legal devinieron a través de sus usos inmemoriales y prolongados en el reino." (3)

La supremacía consuetudinaria del common law respecto

(3) Ibid p. 85

del poder del monarca era tal que la libertad y la propiedad, se puede decir que se rigieron en lo que hoy llamamos derechos individuales públicos oponibles al poder de las autoridades, pero en diversas ocasiones estos derechos fueron contravenidos por el rey, por lo que ante estos casos se daban disturbios populares que terminaban con la expedición de "Bills o Cartas", documentos en los que el rey reconocía los derechos fundamentales del individuo.

Una de las cartas más importantes fue la Carta Magna de 1215 a la cual se le considera el origen remoto de varias garantías constitucionales de diversos países. Esta carta se compuso de 79 capítulos que contenían garantías prometidas a la iglesia, a los barones, a los freemen (hombres libre) y a la comunidad, derechos que se han retomado por constituciones liberales modernas de los países de régimen democrático.

El precepto más importante de la Carta Magna es el número 46 ya que es el que contiene los antecedentes de los artículos 5, 14 y 16 de la Constitución Política del Estado Mexicano, pues contenía una verdadera garantía de legalidad dado que establecía que ningún hombre libre podía ser arrestado, expulsado o privado de sus propiedades, sino mediante juicio de sus pares y por las leyes de la tierra, de su comunidad, es decir del Common Law; juicio de sus pares significaba que los órganos jurisdiccionales que podían conocer de estos asuntos eran los instalados con anterioridad al

hecho de que se tratase, de tal forma que se reconoció la garantía de legalidad, de audiencia y de legitimidad de los funcionarios o cuerpos judiciales.

La Carta Magna no era una constitución tal como hoy en día entendemos este concepto, ya que no estructuró jurídica ni políticamente a Inglaterra y por el otro lado no se contrajo a establecer los principios dogmáticos y orgánicos del Estado.

La Carta no fue un estatuto transitorio que sólo obligara al rey que la firmó, es decir a Juan Sin Tierra, sino que el acatamiento fue obligatorio a sus sucesores del trono.

Con el transcurso del tiempo el rey seguía cometiendo algunas fechorías en detrimento de sus gobernados, lo que ocasionó que en el siglo XVII, tiempo de Carlos I (1628), el Parlamento solicitó y exigió el respeto a los estatutos y normas del common law, mediante la famosa "Petición de Derechos", y más tarde la "Carta de Derechos", ante el rey Guillermo III en 1689, con la que se reconocieron el derecho de petición, el de portar armas, el de libre expresión en el parlamento, entre otros, ampliándose la gama de garantías.

1.3 LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE

La declaración Universal de los derechos del hombre es otro de los antecedentes más contemporáneos de las garantías individuales, por lo que es preciso entrar a su estudio.

En virtud de que las naciones frenéticas de poder (a principios del siglo), lanzaron al mundo a la guerra, a la cual ningún país se escapó por completo a sus desastrosos efectos. Cuando acabó la primera guerra mundial (1914-1918), tanto los vencedores como los vencidos se encontraron frente a un mundo en ruinas. Los pacificadores tuvieron una tarea difícil, tenían que satisfacer las exigencias de los vencedores y al mismo tiempo establecer una paz justa y duradera; y como resultado se estableció una Liga de Naciones, destinada a conservar la paz. Pero en 1939 volvió la guerra aún más terrible, los dictadores militares esperaban conquistar el mundo, por lo que al término de esta segunda guerra mundial (1945), los años que siguieron fueron terribles, pero a pesar de todo, los hombres de buena fé estaban intentando construir un mundo mejor y más seguro, lográndolo con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La ONU, con el fin de dar cumplimiento a sus objetivos fundamentales: a).- preservar a las generaciones venideras del

flagelo de la guerra y b).- reafirmar la fé en los derechos fundamentales del hombre; convocó a los 58 países miembros (en aquel tiempo), con la finalidad de elaborar medidas para internacionalizar los derechos humanos y recordar al mundo el valor del individuo, lo cual después de la primera Guerra Mundial parecía haberse olvidado, pues las atrocidades contra la dignidad del ser humano eran constantes.

Las naciones se reunieron en Asamblea General en París y el 10 de diciembre de 1948 dió a conocer la aprobada Declaración Universal de Derechos Humanos, resolución fundamental en que se prescriben como derechos inalienables del individuo: la libertad de pensamiento palabra y religión, la indiscriminación racial; el derecho al trabajo, la propiedad, a la educación y a la participación en la prosperidad de la Nación y al mismo tiempo se exigen que cada Estado garantice estos derechos a los nacionales. De tal forma que constituye una exposición detallada de las hoy conocidas como garantías individuales.

La declaración en estudio está inspirada en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia) de 1789, pero ésta es mucho más completa, pues no sólo condena la esclavitud sino también al racismo y la tortura; proclama además el derecho a la educación y a la cultura, los de opinión, expresión, asociación y reunión, el derecho del voto, la inviolabilidad de domicilio y la

libertad de circulación; el trabajo, la asistencia y la seguridad social, el descanso, etc., también como derechos inalienables del individuo.

Con esta declaración se dio un gran paso, pues estaba basada en normas del derecho internacional. Además de no ser un mero tratado, sino una exposición de principios a los cuales todas las naciones deben aspirar.

La declaración ha tenido considerable influencia sobre las Constituciones políticas de las nuevas naciones, por lo que dada su importancia, es necesario transcribir a continuación todos y cada uno de los artículos que conforman la declaración en estudio.

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2.

a) Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra condición.

b) Además no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya

jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 4. Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

Artículo 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción derecho a igual protección de la Ley.

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la Ley.

Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso o desterrado.

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derecho y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11. Toda pesona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

Artículo 12. Nadie será objeto de injerencia arbitraria en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Artículo 13.

a) Toda persona tiene derecho a circular libremente o a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

b) Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Artículo 14. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país.

Artículo 15.

a) Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

b) A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Artículo 16.

a) Los hombres y las mujeres a partir de la edad núbil tiene derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en su caso de disolución del matrimonio.

b) Sólo mediante el libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

c) La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 17.

a) Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectiva.

b) Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Artículo 18. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el investigar y recibir información y opiniones y el de difundir sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20.

a) Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

b) Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21.

a) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

b) Toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

c) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23.

a) Toda persona tiene derecho al trabajo y a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

b) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

c) Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, a sí como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

d) Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24. Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25

a) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, a sí como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez u otros casos de pérdidas de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

b) La maternidad y la infancia tiene derecho a ciudadanos y asistencia especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Artículo 26.

a) Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

b) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

c) Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Artículo 27.

a) Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

b) Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Artículo 28. Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamadas en esta declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29.

a) Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollarse libre y plenamente su personalidad.

b) En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática.

c) Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercido en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 30. Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración.

1.4. EN MEXICO

Para poder entrar al estudio de las garantías individuales o derechos fundamentales, en México, es preciso considerar las tres etapas históricas: prehispánica, colonial e independiente.

En la época prehispánica no se encuentra ninguna institución consuetudinaria o de derecho escrito que acuse un antecedente de las garantías individuales, ya que su régimen social estaba estructurado unicamente por el rey o emperador, quien tenía una autoridad suprema, con facultades omnímodas, siendo el jefe máximo del pueblo, además de que su designación se llevaba a cabo con base en reglas consuetudinarias que consistían en elecciones indirectas por jefes secundarios, es decir, los ancianos, atendiendo factores religiosos pues se consideraba al soberano investido de un poder ilimitado.

Los consejos de ancianos y sacerdotes en ocasiones aconsejaban al jefe supremo sobre cuestiones relativas a la vida pública, pero éste no estaba obligado a acatar las opiniones, de tal forma que los gobernados de esta época no eran titulares de ningún derecho frente al gobernante.

Durante la época de la colonia, el derecho español imperó en la Nueva España, aunado con las costumbres indígenas, tal como se plasmaba en la Recopilación de Leyes de Indias de 1681, pues en ésta se autorizaba la validez de las leyes de Indias, por otra parte las leyes de Castilla tenían aplicación supletoria en aquellas cuestiones no reguladas por las Leyes de Indias; asimismo se creó el Consejo de Indias, organismo que actuaba como consultor del rey para que la vida pública estuviera garantizada con un realismo jurídico.

En virtud de los abusos y arbitrariedades de los españoles, criollos y mestizos sobre los indígenas en la etapa evangelizadora, se crea la recopilación de las Leyes de Indias, la cual era protectora de los indígenas, ya que el absolutismo de los reyes de España en cuanto al ejercicio de sus funciones gubernativas en la Nueva España era tal que a los indígenas se les consideraba como objetos y no como individuos, de tal forma que no contaba con derechos fundamentales.

Los intentos de emancipación política de la Nueva España son los actos que trataron de separar al naciente país de los abusos coloniales de España. Y es Miguel Hidalgo y Costilla quien lanzó el grito de insurgencia en el pueblo de Dolores, basado en las ideas liberales de la Revolución Francesa, sobre todo en la soberanía popular y en la igualdad; por lo que a partir de 1810 se empiezan a instituir los derechos del hombre mediante las siguientes disposiciones:

----- En 1811 Ignacio López Rayón formuló una proclama que 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 de 1813, garantizaban la igualdad ante la Ley, la igualdad social, la propiedad privada y la seguridad del domicilio.

----- El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana expedido en 1814 por el Congreso de Apatzingán, contenía 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 si garantizaba expresamente la libertad personal, la propiedad privada, la seguridad del domicilio, la aplicación de leyes y la intervención de tribunales preexistentes, la libertad de tránsito internacional y la de imprenta.

----- El artículo noveno del Proyecto de Reformas también centralista de 1839, contenía los derechos enunciados en el párrafo anterior, con los aditamentos relativos a los derechos del procesado y a la legalidad de las sentencias judiciales. En términos similares fueron redactadas las bases para la organización política de la República Mexicana de 1843.

----- El Acta de Reformas de 1847 consignaba solamente el derecho de petición, el de reunión para discutir los asuntos públicos 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 las libertades 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 del propiedad, etc.

----- La Constitución de 1856 contempló todos y cada uno de los derechos enunciados con antelación y por primera vez consignó el derecho de portar armas.

----- La Constitución de 1857 consignó los derechos del hombre en forma similar a la vigente de 1917, pero sin los detalles, las modalidades ni las tendencias sociales de la Constitución en vigor.

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

Finalizando con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual contempla toda la gama de garantías individuales en sus artículos 1 al 29.

CAPITULO II

MARCO JURIDICO-CONSTITUCIONAL DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

2.1. CONCEPTO DE GARANTIA INDIVIDUAL Y LOS DERECHOS HUMANOS

La palabra "garantía" proviene del término anglosajon "warrantie" o "warranty", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar, por lo que tiene una cognotación muy amplia. "Garantía" equivale, en un sentido lato, aseguramiento o afianzamiento, pudiendo denotar también protección, respaldo, defensa, salvaguarda o apoyo". (4)

(4) Ibid p. 161.

El anterior concepto de garantía es confuso. En el lenguaje usual, garantía es todo aquello que se entrega o se promete para asegurar el cumplimiento de una oferta, es decir, el aseguramiento del cumplimiento de una obligación mediante la afectación de cosa determinada o del compromiso de pago por un tercero para el caso de incumplimiento de la misma por el deudor originario.

"En el ámbito jurídico existe primero la noción de la garantía en el derecho privado, que es el pacto accesorio mediante el cual se asigna determinada cosa al cumplimiento de una obligación....." (5)

"En el derecho público, según afirmación de Sánchez Viamonte, la garantía y el verbo garantizar son creaciones institucionales de los franceses y de ellos las tomaron los demás pueblos cuya legislación aparece desde mediados del siglo XIX". (6)

La introducción del concepto de garantía en el derecho público conlleva a diversos tipos de seguridad o protección de los

(5) Luis Bazdresh, Garantías Constitucionales, 1ra. reimp., México, Trillas, 1992, p. 11.

(6) Cit. por Ignacio Burgoa, Op. cit., p. 162

derechos del gobernado y que los doctrinarios no se han puesto de acuerdo para establecer un concepto generalizado, pues los existentes son desde diversos puntos de vista, sin contraerlos al campo de las relaciones entre los gobernados y gobernantes, de tal manera que los conceptos resultan ser confusos o demasiado generales. Y ante tal situación la Constitución Política vigente habla de garantías individuales, las cuales no solo implica dentro del sistema jurídico la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino que las entiende como derechos fundamentales del gobernado frente al poder público, más no de derechos naturales del ser humano, pues son conceptos demasiado diferentes.

Tomando en consideración todas y cada una de las exposiciones anteriores, se puede decir que garantías individuales son los derechos substanciales del hombre, reconocidos y garantizados por el Estado, obligándose éste a salvaguardar y respetar esos derechos contemplados en la Constitución Federal, con el carácter de irrenunciables para los gobernados; y en su defecto como dice Rafael de Pina Vara:

"Instituciones y procedimientos mediante los cuales la Constitución Política de un Estado asegura a los ciudadanos el

disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentra consagrados". (7)

Las garantías individuales en México se encuentran plasmadas en la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, conformada por los primeros veintiocho artículos, y que en su conjunto tienen implícitamente las siguientes características:

- Unilaterales.- en virtud de que están exclusivamente a cargo del poder público, a través de sus distintos órganos y dependencias que desarrollan las funciones gubernativas, es decir, el poder público al instituir las garantías individuales es el único que debe responder de su efectividad y por lo tanto es el único obligado como sujeto pasivo de la garantía, hacerla respetar para que queden en total observancia de la ley los derechos consagrados, por lo que la obligación es exclusiva de la autoridad.

- Irrenunciables.- ya que no puede renunciarse al derecho de disfrutarlas, así como tampoco se admite el pacto donde se exprese su renuncia; el artículo quinto constitucional en sus párrafos quinto y sexto contiene esta característica de manera

(7) Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, vigésimo primera edición, ed. Porrúa, México, 1995, p. 299.

específica, mismos que al pie de la letra dice:

Artículo quinto.- El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

Es preciso manifestar que no hay que confundir el término irrenunciable con la abstención de pedir la protección de la justicia federal por la violación de garantías, mediante el recurso denominado Amparo, dado que es lícito abstenerse de solicitar el Amparo que en derecho proceda, pues éste solo se atiende a petición del gobernado afectado y asimismo es de suma importancia tomar en consideración la voluntad, ya que ésta puede contener vicios que la ley enuncia.

- Permanentes.- término que significa que las garantías son estables en tanto el derecho que las instituyo exista, pues son atributo implícito del mismo, por lo que las garantías como un

derecho latente, en el momento en que sean afectadas, pueden ser accionadas.

- Generales.- porque las garantías que enuncia nuestra Constitución protegen y gozan de ellas, todo individuo.

- Supremas.- ya que de acuerdo a la piramide de Kelsen, la Constitución es la máxima ley y al estar instituidas las garantías de los gobernados en esta Carta Magna, tienen preeminencia.

- Inmutables.- en virtud de que las garantías individuales no pueden ser variadas ni alteradas por alguna ley secundaria ya sea federal o estatal, solo mediante el procedimiento de reforma que establece el artículo 135 de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo se prohíben los convenios o tratados que alteren las garantías y derechos humanos, tal como lo estipula el artículo 15 constitucional en su última parte, ya que el pacto de hecho no sería jurídicamente aceptable y por lo tanto sin validez ante los tribunales, ésto se encuentra motivado en que las garantías consagradas en la Carta Magna son de derecho público y que si bien es cierto que son para proteger a los gobernados, éstas no deben ni pueden estar bajo decisión de los particulares, ya que constituyen parte esencial del orden jurídico constitucional en favor de la sociedad.

De acuerdo con la definición de garantía individual podemos determinar que directa y primariamente frente a los miembros del Estado o gobernados, la autolimitación estatal y las limitaciones jurídicas a la actuación de las autoridades (soberanía), se revelan en las garantías individuales y por tanto se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como autoridad, entidad jurídica y política con personalidad propia, y sus autoridades, cuya actividad se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal, de forma que los sujetos de tal relación jurídica son por una parte el gobernado y por la otra las autoridades.

La relación de derecho a que hemos hecho referencia, es la de supra a subordinación, la cual surge entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición; el estado como ya mencionamos, en su carácter de persona jurídica política y sus órganos de autoridad y por otro lado el gobernado, el primero como sujeto pasivo y el segundo como sujeto activo.

Al hablar del sujeto activo, no solo enfatiza en el hombre de manera individual como persona física, sino que abarca a las personas morales del derecho privado, las personas morales del derecho social, tales como los sindicatos obreros y patronales o las comunidades agrarias, las empresas de participación estatal y los

órganismos descentralizados; todos estos sujetos son actualmente centros de imputación de la normatividad jurídica. Y como se puede ver las personas morales oficiales o de derecho público se encuentran dentro de dos tipos de relación jurídica, la de supra a subordinación y la de subordinación, es decir, pueden actuar como autoridad (gobernantes) y también como gobernados. El artículo noveno de la Ley de Amparo que a la letra dice:

"Las personas morales oficiales pueden ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designe las leyes, cuando el acto o la ley que se reclaman, afecte los intereses patrimoniales de aquéllas....."

El precepto anterior corrobora que las personas morales oficiales son sujetos activos de las garantías individuales y por lo tanto titulares de la acción de amparo, y consiguientemente entra a la relación de supra a subordinación en cualquier proceso en que se encuentre sometido, gozando de los derechos constitucionales. Por otra parte cuando las personas morales oficiales desempeñan actos de autoridad, actúan como gobernantes.

En conclusión, para que una persona tenga el carácter de gobernado es necesario que en su esfera jurídica operen o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de índole unilateral, imperativa y

coercitiva. Además es preciso manifestar que la denominación de garantías individuales es incorrecta según las apreciaciones anteriores, por lo que debemos llamarlas garantías constitucionales o del gobernado.

Y por último el sujeto pasivo como ya ha quedado dicho, es el Estado como entidad jurídica y política.

Ahora bien, los derechos humanos como ha quedado apuntado en el inciso uno punto tres del capítulo primero, son imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre, es decir, el respeto a su vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona, ya que hacen de la naturaleza que la conciencia interpreta a través de la razón, pertenece al derecho natural, anteriores y superiores a la ley escrita, que los órganos legislativos del Estado han creado, los cuales tienen el deber ético-político de reconocerlos como fundamento de la vida pública y social.

De tal forma que como imperativos de carácter moral y filosófico que son los derechos humanos, asumen positividad ante tal reconocimiento, es decir, cuando a los derechos humanos se les otorga el reconocimiento por parte del Estado, éstos tienen ya una obligatoriedad jurídica, convirtiéndose en garantías constitucionales o individuales de los gobernados.

Los derechos humanos son la base y el objeto de las distintas instituciones sociales, por lo que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la Carta Magna, y por ende éstas son la preservación de los derechos humanos ya convertidos en derechos subjetivos públicos de todo gobernado.

En México desde 1357 los derechos humanos se encuentran reconocidos y protegidos por el orden constitucional frente a todos los actos de autoridad en que se ejerce el poder público del Estado, además de que actualmente se encuentra un órgano encargado de igual manera a la preservación, protección y defensa de los mismos, que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos establecido por decreto presidencial el seis de junio de 1990, cuyo objetivo es el vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos, respecto de los abusos y arbitrariedades que pudieran ocurrir en nuestro país con relación a la violación de los mismos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la República Mexicana es ayudada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados, para que con prontitud y eficacia compruebe denuncias, acusaciones o atentados contra las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta comisión ha tenido gran

relevancia en la esfera jurídica de los gobernados de México, ya que ha significado la introducción del concepto del ombudsman con lejano origen en la Constitución Sueca de 1809; que señalaba al funcionario encargado de investigar las quejas contra la burocracia, cuyo término se ha extendido en los últimos cuarenta y cinco años, por la vigencia de los derechos humanos.

Asimismo existen además de la comisión referida otras de tipo local, las cuales realizan las mismas funciones de la primera, ya que ésta tenía una excesiva carga de trabajo, de tal forma que las funciones de las comisiones locales existentes en todos y cada uno de los Estados de nuestro país, es entre otras la de resolver las quejas presentadas en contra de la administración pública, debido a una violación de derechos con todas las atribuciones que la ley concede.

En nuestro país este tipo de instituciones encargadas de la protección y defensa de los derechos humanos han tenido un gran auge, por las resoluciones dadas a las quejas interpuestas.

2.2. CLASIFICACION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Existen diversos criterios doctrinales para clasificar a las garantías constitucionales, unos las clasifican desde el punto de vista de la índole formal de la obligación estatal que surge de la relación jurídica que implica la garantía individual; otros tomando en consideración el contenido mismo de los derechos públicos subjetivos en beneficio del sujeto activo o gobernado. Estos criterios son fundamentales ya que de ellos surgen los que consideran que las garantías se clasifican de acuerdo a la obligación a cargo del Estado, de hacer (positiva) y de no hacer (negativa), "se dice que son positivas porque las autoridades estatales y el Estado, por la mediación representativa de éstas, están obligadas a realizar en beneficio del titular de los derechos públicos subjetivos o gobernado, una serie de representaciones, hechos, actos, etc., es decir, a desempeñar un comportamiento activo, tal como la observancia de ciertos requisitos o formalidades, mediante un procedimiento previo para poder privar de la libertad a una persona, etc.; y negativa dado que imponen al Estado y a sus autoridades estatales un no hacer, una abstención, una conducta pasiva de no violar, de no vulnerar, de no prohibir, etc.". (8)

(8) Ignacio Burgoa Orihuela, Op. cit, pág. 193-194.

El artículo octavo es un ejemplo de una garantía de hacer y los artículos quinto, sexto y séptimo son claros ejemplos de garantías de no hacer; de tal forma que es una clasificación inoperante ya que no abarca todas y cada uno de las garantías en cuestión; otra clasificación va de acuerdo a la naturaleza jurídica de la garantía, siendo ésta la más aceptada, en virtud de ser más específica, (de igualdad, libertad, propiedad, seguridad jurídica y legalidad) y contener todos los derechos tutelados en la parte dogmática de la Constitución Política en vigor, como es de observarse en la siguiente relación:

- Igualdad: artículos constitucionales 1, 2, 4, 12, 16.
- Libertad: artículos constitucionales 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 párrafo tercero, 24, 28.
- Propiedad: artículo constitucional 27.
- Seguridad jurídica y legalidad: artículos constitucionales 14, 15, 16 párrafos primero y segundo, cuarto, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23.

Esta clasificación para el gobernado se deriva de la relación jurídica en que se manifiestan las garantías constitucionales, ya que todo derecho subjetivo tiende a exigir o reclamar algo del sujeto obligado frente a su titular, y este algo constituye el contenido de la exigencia del derecho subjetivo, por ejemplo entregar una cosa, una suma de dinero, la transmisión de uso de un bien, etc.,. Y fue

adoptada por la Declaración Francesa de 1789, así como por la Constitución de Apatzingan del 29 de octubre de 1811 en México, en el proyecto de la Mayoría de 1842, así como en el de la Minoría, y el posterior a éstos, el Acta de Reformas de 1847, etc.

En México la Constitución de 1857, no expresa esta clasificación, más sin embargo encuadra en ésta.

Por otra parte es preciso mencionar la clasificación que hace Jellinek, que más bien es una división, que no versa sobre las garantías constitucionales propiamente dichas, sino respecto de los medios que establecen un control o una salvaguardia al régimen de derecho en general y a los derechos de los gobernados en particular, por lo que se dice que hay tres especies de garantías:

- Las sociales
- Las políticas
- Las jurídicas

Las primeras están constituidas por aquellos factores culturales, las ideas religiosas, las tendencias sociales, económicas, etc., que forjen en el ánimo de los gobernantes o legisladores, la creación de un orden de derecho determinado siendo esto un producto cultural solamente, ya que significan una influencia en la voluntad de los forjadores del orden de derecho.

adoptada por la Declaración Francesa de 1789, así como por la Constitución de Apatzingan del 29 de octubre de 1811 en México, en el proyecto de la Mayoría de 1842, así como en el de la Minoría, y el posterior a éstos, el Acta de Reformas de 1847, etc.

En México la Constitución de 1857, no expresa esta clasificación, más sin embargo encuadra en ésta.

Por otra parte es preciso mencionar la clasificación que hace Jellinek, que más bien es una división, que no versa sobre las garantías constitucionales propiamente dichas, sino respecto de los medios que establecen un control o una salvaguardia al régimen de derecho en general y a los derechos de los gobernados en particular, por lo que se dice que hay tres especies de garantías:

- Las sociales
- Las políticas
- Las jurídicas

Las primeras están constituidas por aquellos factores culturales, las ideas religiosas, las tendencias sociales, económicas, etc., que forjen en el ánimo de los gobernantes o legisladores, la creación de un orden de derecho determinado siendo esto un producto cultural solamente, ya que significan una influencia en la voluntad de los forjadores del orden de derecho.

Las segundas para Jellinek equivalen a un sistema o régimen de competencias y limitaciones de poderes entre las distintas autoridades del Estado, de manera que los funcionarios deben actuar dentro de su órbita competencial de acuerdo con la ley.

Las garantías jurídicas se traducen en todos aquellos medios de derecho de que el gobernado dispone para proteger sus derechos frente a los gobernantes o autoridades, como lo es el juicio de responsabilidad, las instituciones de fiscalización, los diversos recursos legales ante la jurisdicción, etc.

2.3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

En virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la fuente de las garantías individuales, es decir, el ordenamiento que las consagra, además de ser la ley fundamental; nuestras garantías gozan por lo tanto del principio de la supremacía constitucional, así como del principio de la rigidez constitucional.

El principio de la supremacía constitucional se encuentra consignado en el artículo 133 de la ley suprema, y que a la letra dice:

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 que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Este artículo se refiere a que la Constitución y por ende las garantías tienen prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria que se les contraponga, así como primacía de aplicación sobre la misma, de tal forma que las autoridades deben observarlas y considerarlas como preferentes a cualquier disposición ordinaria.

Este precepto en su primera parte, literalmente se dice que otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso de la Unión, así como a los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado, pero se reserva la

supremacía a la Constitución, ya que la condición para que las anteriores leyes sean supremas no deben ser contrarias a ésta.

En la segunda parte del citado precepto, impone de manera expresa la observancia del principio de supremacía a los jueces de cada Estado.

El principio de la supremacía se encuentra unido al de fundamentabilidad, ya que la ley es suprema por ser fundamental y es fundamental por ser suprema; por ello es preciso que primeramente se analice el concepto de fundamentabilidad de la Constitución, el cual contiene la cualidad que la denomina "Ley Fundamental" del Estado, es decir, un ordenamiento básico de la estructura jurídica estatal, en el cual se cimienta el sistema normativo de derecho; de manera que también se puede decir que la Constitución es la ley primaria. La fundamentabilidad significa de igual forma que la Constitución es la fuente de validez formal de todas las leyes secundarias que integran el derecho positivo.

El jurisconsulto Jorge Xifra Heras dice que:

"El carácter fundamental que concede a la Constitución la nota de Ley Suprema del Estado, supone que todo ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por las normas constitucionales y que ninguna autoridad estatal tiene más poderes que lo que le

reconoce la Constitución, pues de ella depende la legitimidad de todo el sistema de normas e instituciones que componen aquel ordenamiento". (9)

Por otra parte Kelsen dice que la Constitución jurídico-política o material tiene:

"La función esencial de regular los órganos y el procedimiento de la producción jurídica general, es decir, de la legislación, regulación que deriva del carácter de ley fundamental que tiene, o sea, el ordenamiento fundatorio de todas las normas secundarias". (10)

El pensamiento de Kelsen se encuentra en su totalidad en su pirámide normativa, ya que la integra con normas primarias o fundamentales, normas secundarias o derivadas de carácter general y abstracto (leyes) y las normas establecidas para un caso concreto y particular (decisiones administrativas y sentencias judiciales).

Estos doctrinarios aluden a la fundamentabilidad formal de la Constitución, al considerar a ésta como la norma fundatoria de

(9) Cit. por Ignacio Burgoa Orihuela, Derecho Constitucional Mexicano, séptima ed, México, Editorial Porrúa, p 358.

(10) Id.

toda la estructura del derecho positivo del Estado, sin la cual carecería de validez y por lo tanto desaparecería.

Ahora bien, como ya se manifestó con anterioridad la Constitución esta investida de supremacía y si no la tuviera dejaría de ser el fundamento de la estructura jurídica del Estado.

" En la pirámide Kelseniana la Constitución es a la vez la base y la cumbre, lo fundatorio y lo insuperable, dentro de cuyos extremos se mueve toda la estructura vital del Estado, circunstancia que inspiró a don José Ma. Iglesias el proloquio que dice: "super constitutionem, nihil; sub constitutione, omnia". (11)

Asimismo la supremacía de la Constitución implica que ésta se convierta en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, por lo que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales; y para el caso de que se presentara una violación, oposición o apartamiento, la ley que lo realice carecerá de validez formal y posteriormente se declarara su nulidad por la vía jurisdiccional o política que

(11) Roberto Baez Martínez, Derecho Constitucional, ed. 1979, México, Edt. Cardenas, p 359.

corresponda conforme a derecho.

De la aplicación del principio de la supremacía en la dinámica jurídica, se derivan diversas consecuencias que los doctrinarios han coincidido en ellas, entre los que destaca el punto de vista de Xifra Heras:

"a.- El control de la constitucionalidad de las leyes que se impone a raíz de la necesidad de que la constitución debe condicionar el ordenamiento jurídico en general.

b.- La imposibilidad jurídica de que los órganos deleguen el ejercicio de las competencias que les ha atribuido la constitución, pues, como afirma Eismen, los diversos poderes constituidos existen en virtud de la constitución, en la medida y bajo las condiciones con que los ha fijado; su titular no lo es de disposición, sino sólo de su ejercicio. Por la misma razón que la constitución ha establecido poderes diversos distintos y repartidos los atributos de la soberanía entre diversas autoridades, prohíbe implícita y necesariamente que uno de los poderes pueda descargar sobre su cometido y su función: de la misma manera que un poder no puede

usurpar lo propio de otro, tampoco debe delegar lo suyo a uno distinto". (12)

El principio en estudio tiene antecedente históricos y diversos países lo han reconocido en su normatividad de manera indiscutible.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias ha dictado jurisprudencia, en el sentido de proclamar en forma abierta y clara la supremacía constitucional.

"La ejecutoria denominada "Juan Valdéz" asienta la tesis de que las autoridades del país están obligadas a aplicar ante todas y sobre todas las disposiciones que se dieren, los preceptos de la Constitución Federal".

Los precedentes de la ejecutoria anterior son los siguientes:
Semanao Judicial de la Federación, Tomo XV, p. 672.

"La ejecutoria "Faller Félix", establece que la adopción de la forma de gobierno republicano, representativa y popular es una obligación que la Constitución federal impone a todos los Estados y

(12) Cit. por Ignacio Burgoa Orihuela, Derecho Constitucional....
Op. cit, p 360.

ninguno de ellos puede eludir esta obligación sin infringir la Constitución; la división del poder público en tres departamentos, ejecutivo, legislativo y judicial, tal como se establece en el artículo 49 constitucional, es obligatoria para los Estados, tanto porque es uno de los requisitos fundamentales de existencia de todo gobierno representativo, popular, cuanto porque el expresado artículo 115 supone tal división y porque no puede existir legalmente en los Estados poder ninguno contrario a la Constitución federal, ya que las constituciones locales no deben contravenir a la federal".

Los precedentes de la ejecutoria anterior son los siguientes:
Semanao Judicial de la Federación, Tomo II, p 1101.

También existe jurisprudencia que dice:

"Las constituciones particulares y las leyes de los Estados no podrán nunca contravenir las prescripciones de la Constitución federal; ésta es por consecuencia, la que debe deteminar el límite de acción de los poderes federales, como en efecto lo determina, y las facultades expresamente reservadas a ellos pueden ser mermaidas o desconocidas por la que pretenden arrogarse los Estados".

Los precedentes de la anterior jurisprudencia son los siguientes:

Apéndice al tomo XVIII, tesis 268, Quinta época del Semanario Judicial de la federación.

El principio de rigidez indica que para poder realizar alguna modificación o reforma a la Constitución y por consiguiente a las garantías individuales, se requiere de un procedimiento especial, es decir, dichas alteraciones no pueden llevarse a cabo por el procedimiento ordinario que lleva a cabo el poder legislativo, para las leyes secundarias, las cuales no tienen analogía con la Constitución; sino por un poder extraordinario. Este principio garantiza la efectividad de la supremacía, ya que si la Constitución solo contara con el principio estudiado con anterioridad; el poder legislativo ordinario en cualquier momento estaría facultado para reformar o modificar a la ley fundamental, de manera que ambos principios deben concurrir para hacer efectivo el imperio de la Constitución.

El artículo 135 de la ley suprema, contiene el principio de rigidez, mismo que a la letra dice:

"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 adiciones o

reformas, 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”.

De tal forma que el aseguramiento o la efectividad de la Constitución no solo se logra con el principio antes estudiado, sino que se complementa con el principio de rigidez constitucional.

Existen doctrinarios, que considerando la realidad política de México, dicen que el principio de rigidez ha sido inoperante ya que desde la fecha en que entró en vigor la Constitución de 1917, se han realizado más de trescientas reformas a esta ley, claro que algunas han sido necesarias debido a los cambios sociales, económicos, culturales y políticos del país, pero otras han sido por mero capricho del partido oficial.

2.4. REGLAMENTACION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Anteriormente y con base en los principios de supremacía así como el de rigidez, se dijo que ninguna ley secundaria debe limitar las disposiciones constitucionales relativas a cualquier garantía

individual, bajo la sanción de carecer de validez jurídica en los preceptos restrictivos, pero ello no implica que los ordenamientos no constitucionales no puedan reglamentar los mandatos de la ley suprema concernientes a algún derecho público subjetivo.

La reglamentación significa pormenorizar o detallar la norma superior en cuestión, para efectos de procurar su mejor aplicación u observancia. Pero el ordenamiento que vaya a reglamentar no puede bajo ningún aspecto variar el ámbito normativo de las disposiciones que reglamente.

"Ninguna reglamentación de una garantía individual puede establecer limitaciones al derecho público subjetivo que de ésta se deriva y que no estén comprendidas en el precepto constitucional que las regule o en otro de la misma ley fundamental". (13)

La pormenorización que se hace al reglamentar una garantía constitucional no debe introducir elementos preceptivos que en el ámbito no se prevean para evitar que se desvirtue el contenido jurídico de la misma, de tal forma que no se debe exceder en la reglamentación.

(13) Ignacio Burgoa Orihuela, Las Garantías... Op. cit. pág 199

La propia Constitución es la que en forma originaria e inicial prevé la reglamentación de un derecho público subjetivo derivado de una garantía individual, como es de verse en el segundo párrafo del artículo quinto constitucional que dice:

"La ley determinará en cada Estado, cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlos".

Surgen de esta manera las leyes reglamentarias de garantías las cuales se denominaran, reglamentación constitucional, debido a que su origen formal es la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fuente normativa que establece la potestad reglamentaria.

También existe la reglamentación legal, que se deriva exclusivamente de la ley ordinaria, sin estar prevista tal reglamentación en la Constitución, de tal forma que surge el problema de la constitucionalidad de aquellas leyes en sentido material (federales generales, federales de garantías, locales, reglamentos, etc.), que contengan dicha reglamentación. Este problema se resuelve de la manera siguiente, tomando en consideración que si la ley secundaria que reglamenta una **garantía individual** no altera substancialmente el derecho público

subjetivo emanado de ella, sino que sólo establece condiciones o requisitos para su ejercicio, ésta no caerá en inconstitucionalidad, es decir, mientras la ley secundaria no altere el derecho subjetivo estará dentro del marco jurídico.

Por otra parte es preciso mencionar quien es la autoridad facultada para reglamentar una garantía individual, y en virtud de que es a través de una ley o reglamento, se traduce en una facultad legislativa, ya sea a nivel federal o local, tal como lo expresa la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La facultad reglamentaria en relación a las garantías individuales, esta subordinada a la naturaleza de la materia sobre la cual versen las garantías (las que se reglamentan), según lo previene el artículo 124 de la misma Constitución, y, por lo tanto, la reglamentación de dichas garantías corresponderá al Congreso Federal, cuando se trate de materias que atañen a la jurisdicción federal y a las legislaturas locales en caso contrario".

Esta jurisprudencia se encuentra en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta época, tomo XI, página 3327, reforzando lo dispuesto por el artículo 124 constitucional que a la letra dice:

"Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

CAPITULO III

SUSPENSION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES COMO FACULTAD EXTRAORDINARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL

3.1. SUSPENSION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

El artículo veintinueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no dispone ninguna garantía específica, sino que asegura la observancia de las garantías contenidas en los primeros veintiocho artículos de la Carta Magna, estableciendo para tal efecto la institución de la "suspensión de garantías", como una facultad extraordinaria para el ejecutivo federal, para el caso que se presente una invasión,

perturbación grave de la paz pública o de cualquier otra circunstancia que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; puede éste con acuerdo de los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión o Comisión Permanente, suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

En términos generales el precepto antes citado determina los casos en que pueden suspender las garantías individuales, así como las limitaciones para tal efecto; por ello es preciso conocer los antecedentes del mismo para poder comprender a la institución en estudio, ya que su simple denominación suele atraer la intranquilidad de algunos gobernados, conocedores del sistema jurídico, así como una inconciencia para otros, pues es una institución que debido a su inaplicabilidad ha quedado en el olvido.

Literalmente la palabra "suspensión" significa "acción y efecto de suspender o suspenderse...". (14)

Es decir "levantarse o detener una cosa en alto... Privar temporalmente a uno de... Detener por algún tiempo una acción u obra ...". (15)

Ahora bien el jurista Rafael de Pina Vara define a la suspensión de garantías como:

"Acto jurídico del Ejecutivo por el que se dejan sin efecto temporalmente las garantías establecidas constitucionalmente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

La suspensión de garantías solamente puede llevarse a cabo por resolución del Presidente de la República y con aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando el Congreso se halle en receso". (16)

(14) Diccionario Enciclopedia Ilustrado, Edt Oceano, 1993.

(15) Id.

(16) Rafael, De Pina Vara, Op. cit. p. 466.

Por otra parte Ignacio Burgoa dice que "para prevenir o remediar los trastornos públicos inherentes a la situación anómala, deben cesar en su vigencia en forma temporal y transitoria mientras tal estado de las cosas subsista". (17)

Al decir "debe cesar", es obvio que se refiere a las garantías constitucionales, pues el estado anómalo y la cesación de la vigencia del orden jurídico, significa un obstáculo y el remedio para hacer frente a la situación extraordinaria.

De las definiciones antes referidas es posible destacar que los diversos autores al definir la institución de la suspensión de garantías son muy generales, pues no hacen referencia a que tal institución carece de carácter absoluto, es decir, que no todas las garantías contenidas en la Carta Magna son susceptibles de suspenderse, tal como lo establece el artículo 29 constitucional al decir "... las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación..."; ante tal situación los doctrinarios dicen que además de esta limitación existe otra basada en la propia y especial naturaleza que tienen ciertas garantías, las cuales no podrían ser suspendidas como lo son:

(17) Ignacio Burgoa Orihuela, Las Garantías... Op. cit. p 205.

"La proscripción de la esclavitud (artículo 2°), el derecho de petición (artículo 8), la invalidez de los títulos nobiliarios (artículo 12), la prohibición de tratados que alteren los derechos del hombre y del ciudadano o que autoricen la extradición de delinquentes políticos o de reos que hayan sido esclavos en el país donde hayan cometido el delito (artículo 15), la prisión por deudas civiles y la gratuita y expedita administración de justicia (artículo 17), el número de instancias en los juicios criminales, la eficacia de la verdad legal y el carácter definitivo de las sentencia (artículo 23), y la libertad religiosa, que comprende las de creencia y de culto (artículo 24)". (18)

Esta posición es aceptada relativamente, pues si bien es cierto que existen algunas garantías que dada su especial naturaleza no pueden ser suspendidas, también es cierto que podrían darse situaciones que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto, derivadas de tales garantías de tal forma que no sería posible hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; asimismo esta hipótesis se ve confirmada con el contenido del precepto en cuestión pues no hace referencia a la limitación que sostienen los doctrinarios.

(18) Congreso de la Unión Cámara de Diputados L. Legislatura, Los Derechos del Pueblo Mexicano, 2da Ed., Tomo V, México, Edt Porrúa, 1978, p 102.

Debido a que la suspensión de garantías es un tema muy controvertido entre los doctrinarios, es menester conocer los antecedentes históricos del artículo 29 constitucional en la vida independiente de México, siendo los que a continuación se indican:

- Punto 14 de los Elementos Constitucionales elaborados en 1811 por Ignacio López Rayón, el cual señala que 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, no pudiendo la Suprema Junta determinar sin estos requisitos.

- Artículo 308 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, cuyo contenido dice: 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 delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado.

- Artículo 45, fracción V, de la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, el cual decía: No puede el Congreso General:fracción V. Privar ni aún suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes constitucionales.

- Artículo 65 del Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840, mismo que a la letra dice: 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.

- Voto Particular del diputado José Fernando Ramírez sobre el proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840, el cual dice: División de Poderes.- Ni el Congreso podrá dar, ni el Ejecutivo ejercer facultades extraconstitucionales sino en el único caso de que peligre la independencia de la Nación, por una invasión o guerra extranjera y sea preciso obrar con más prontitud y energía.

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

- Artículo 82, fracciones I a V y VIII, del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842 y que dice: 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 éstas se hiciere.

IV. Que sólo se concedan en los casos de invasión extranjera, para cuya represión no baste 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.

VI. 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.

- Artículo 72 del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto de 1842, cuyo contenido es idéntico al antecedente anterior, con algunos agregados que son: 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 ordenes que diere el Gobierno, extendiéndose de sus facultades, ni en tales casos el ejecutor de ellas no cumplieren con lo prevenido en los artículos 113 y 114; que el Gobierno responda de sus actos que hubiere hecho de las facultades extraordinarias, dando cuenta al Congreso cuando éste lo disponga.

- Artículo 66, fracción XVIII; 67, fracción IV; y 198, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por el Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año, en cuyos dos primeros preceptos se hace referencia a las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo

Federal y el 198 dice: Si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la Nación exigiere en toda la República, o en parte de ella, la suspensión de las formalidades prescritas en estas bases, para la aprehensión y detención de los delincuentes, podrá el Congreso decretarla por determinado tiempo.

Artículo cuarto del Voto Particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fechado en la ciudad de México el cinco de abril del mismo año, que en su parte conducente dice: 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.

Artículo 32 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de fecha 15 de mayo de 1856, el cual decía: El Presidente de la República podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuera necesario, a juicio del Consejo de Ministros, para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni las prohibidas por el artículo 55.

- Comunicación de José María Lafragua a los Gobiernos de los Estados con las que le remite el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de fecha 20 de mayo de 1856, en el cual ponía de manifiesto su conformidad al contenido del artículo referido en el anterior antecedente, argumentando que 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 aquellos, el bien público será necesariamente preferido. Pues la falta de facultades extraordinarias al Presidente de la República durante la vida política del México independiente había sido la causa de la mayor parte de todos los males, por ello era indispensable otorgar dichas facultades al Ejecutivo Federal en relación a la suspensión de garantías individuales, ya que éstas eran utilizadas como escudo por los revolucionarios.

- Dictamen y Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechados en la ciudad de México el 16 de junio de 1856, mismo que propone la suspensión de las garantías otorgadas por la Constitución, pero señala y fija los casos, invoca para ello 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. Artículo 34 del Proyecto.- 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 debiera hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales, y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

- Artículo 29 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el cinco de febrero de 1857, que a la letra dice: 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.

- Artículo 77 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1965, que a la letra dice: 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 alguna de estas garantías.

- Proyecto de Constitución Política de Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, que a la letra dice: "Artículo 29 del Proyecto.- 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.

Los tres primeros antecedentes referidos con anterioridad, son omisos en los que respecta a la suspensión de garantías individuales y al otorgamiento de facultades extraordinarias, pues con base en la ideología de Independencia para México, tratan de alguna manera mantener al país libre de intervenciones bélicas, mas sin embargo, aún no se hace referencia a derechos humanos y mucho menos a garantías individuales, pero ya nace la inquietud de mantener al país o sociedad fuera de grave pelibro o conflicto.

Por otra parte desde el año de 1836 y debido al gran auge del principio de la División de Poderes, la Constitución Centralista de 1836 no permitió otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, unicamente hizo incapie en que el Congreso General no podía suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las Leyes Constitucionales.

Los antecedentes posteriores ya contenían a la institución en estudio, primeramente por que ya hay documentos que disponen garantías individuales, es decir, derechos humanos protegidos y conservados por la máxima ley, así como el otorgamiento de facultades extraordinarias en situaciones que ameritaran la seguridad de la nación, por ello es que debe quedar claro que la

Constitución Federal de 1857 es el primer ordenamiento legal que contiene la suspensión de garantías ya como una institución encargada de mantener intacta la independencia e integridad nacional, así como el orden y tranquilidad pública en el interior del país; por ello es necesario hacer referencia a los debates sustentados por los legisladores en el Congreso Constituyente de 1856, para una mejor y mayor comprensión de esta institución.

El artículo 34 en el Proyecto de Constitución de 1856 se presentó al Congreso de la siguiente manera:

"Artículo 34 del Proyecto.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grande 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 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".

El contenido de este artículo estuvo sujeto a un gran debate, del cual se hace una breve exposición:

"DEBATE"

Sesión del 21 de noviembre de 1856.

"El señor Zarco decía, es sabido que los gobiernos pueden exagerar los peligros, y que los Congresos, en momentos de terror, pueden ser sorprendidos y hacer concesiones de que se arrepientan después, convirtiéndose en una dictadura, y entonces de nada servirá la Constitución.

El señor Mata explicando perfectamente el artículo, ha dicho que tiende a establecer el estado de sitio y esto basta para que no lo voten los amigos de la libertad, porque el estado de sitio es la situación más horrible que puede pesar sobre un pueblo, ya que en caso de invasión extranjera no es la opresión de los ciudadanos el medio de defender a la República y en caso de perturbación del orden, si se debe recurrir a las armas para reprimir a los rebeldes, no hay justicia ni razón en castigar a las poblaciones inocentes que estén más o menos cerca del teatro de los sucesos.

El señor Cerqueda, defiende el artículo con excesivo valor y dice que no hay otro medio de salvar los intereses generales de la sociedad amenazados por una turba de malvados.

El señor Zarco dice que el texto del artículo no expresa la intención de los señores de la comisión, pues no se refiere a las garantías individuales, sino a todas las garantías otorgadas en la Constitución, de tal forma que debe limitarse a hablar de las garantías individuales.

Por otra parte quiero decir que mucho hay que temer de las dictaduras, pues nunca se hizo buen uso de las facultades extraordinarias.

El señor Mata insiste que en caso de autorizar la suspensión de la libertad individual del derecho de escribir, etc., por tiempo limitado, sólo quiere decir que se imposibilita al individuo de hacer mal a la sociedad.

El señor Ponciano Arriaga asienta que por perfecta y precisa que sea la ley, siempre ocurren casos extraordinarios, fortuitos e imprevistos que demandan la pronta acción del poder público. Trantándose de conspiradores, es decir, aquellos que cometan un delito contra la sociedad, se necesita que sobre el poder de la ley haya un poder extraordinario capaz de salvar el orden social, ya que la experiencia por la que ha pasado nuestro país, debe ser tomada como una enseñanza, pues es un hecho de que en todas partes se ha reconocido la necesidad de suspender a veces las garantías individuales. De tal forma que el artículo es una

necesidad social pero es también un gravísimo peligro y, por lo mismo, los diputados que quieran establecer prudentes taxativas deben apresurarse a formularlas.

El señor Moreno dice que suspender las garantías individuales es suspender la vida en la sociedad y extraña que demócratas que tanto sufrieron de las dictaduras sean los que la quieran hacer surgir de la misma Constitución.

Será el colmo de la injusticia que, cuando ocurra un trastorno en Puebla, por ejemplo, se suspendan las garantías en Jalisco. Si se juzga indispensable el artículo, parece conveniente limitar sus efectos a los sospechosos.

El señor Ocampo anuncia que la comisión modifica el artículo, refiriéndolo sólo a garantías individuales, recurriendo después a un símil médico, dice que el estado normal es el de salud, la ley el método higiénico, los casos de perturbación, las enfermedades, y la dictadura el remedio. Desarrollando esta comparación, defiende el artículo con bastante habilidad.

Sesión del nueve de diciembre de 1856.

El señor Olvera dice que no sabiendo hacer uso del poder discrecional o conspirando durante su ejercicio contra las

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

instituciones democráticas, no han hecho más que empeorar las situaciones que debieron salvar o aumentar los peligros en que se encontraran las libertades públicas.

Sin embargo, no es por esto menos cierto el principio. Los pueblos necesitan una acción rápida y enérgica para salir de los grandes apuros, más para que no vuelva a fallar entre nosotros, forzoso es examinar las causas porqué la dictadura temporal, benéfica las más veces para los pueblos antiguos ha sido tan fatal para los modernos.

Preveer en lo posible los únicos casos en que la dictadura pueda ser indispensable, conocer las propensiones de la humanidad y aumentar conforme a ellas las dificultades para la usurpación, no adbicar el poder más tiempo que el necesario, ni darlo sino a quien la opinión pública llame a ejercerlo, y reservarse los medios de hacer cesar su ejercicio tan luego como se vuelva peligroso, he aquí las preocupaciones que, a mi juicio, deben consignarse en una Constitución para que deje de ser alarmante el principio de que se trata. Recorriendo la historia, pudiera yo probar con facilidad que los pueblos, por separarse de estas reglas han sucumbido a los dictadores de manera definitiva; pero, limitándome a nosotros, sin fijarme sin embargo en las épocas, diré que en la República no se han tomado las precauciones necesarias cuando se han concedido las facultades omnímodas. A veces se ha

investido de ellas a presidentes desacreditados y, por consiguiente, al conflicto que se trataba de remediar se agregó la alarma que necesariamente causa el despotismo ejercido por persona rechazada por la opinión; otras tratándose, por ejemplo, de la guerra, se han concedido a presidentes que nada entendían de ella; otras, en ocasión de conflicto internacional, se le dieron a un soldado o a un lego que nada sabían de derecho de gentes, de historia, ni otras cosas indispensables para conocer a los gabinetes y el giro de los negocios; otras se dieron para un solo ramo de la administración, debiendo ser para todos o viceversa; y cansaría en fin, la atención del Congreso si me ocupara de todas las raras anomalías y errores que en este punto se han cometido.

Las facultades extraordinarias cuando deban concederse sean generales y sin más reserva que el respeto a la soberanía de los Estados, a su forma de gobierno, así como a lo que pueda afectar a la independencia e instituciones de la República. (19)

Sesión del 22 de noviembre de 1856

Quedó aprobado el artículo 34 del proyecto de Constitución sobre suspensión de las garantías individuales, por 68 votos contra 12.

(19) Ibid p 111-113.

Sesión del 24 de enero de 1857.

"La Comisión presenta dictamen sobre el proyecto del señor Olvera, relativo a la concesión de facultades Extraordinarias del Poder Ejecutivo. En vez del proyecto, el dictamen propone una adición al artículo 31, que establece la suspensión de las garantías individuales. La adición consulta que si la suspensión ocurre estando reunido el Congreso, este cuerpo concederá al Gobierno las autorizaciones necesarias para hacer frente al peligro que amaga la sociedad. Y, si la suspensión se verifica durante el receso de la Cámara, la diputación permanente la convocará para que pueda conceder dichas autorizaciones. La adición es aprobada por 52 votos contra 23". (20)

El artículo 29 de la Constitución de 1857 tuvo algunas modificaciones en el Congreso Constituyente de 1916 que son:

"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.

"DICTAMEN"**"Diputados ciudadanos:**

La suspensión de las 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 aquellos. 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 solo dos diferencias muy racionales: El proyecto explica que la suspensión podrá contrarse a determinada región o extenderse a todo el país, a diferencia del Proyecto 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 como prácticamente venía a nulificar el efecto de la suspensión. Cuando se apruebe por el ejecutivo, el consejo de ministros y por el Congreso una medida tan grave como la suspensión de garantías, es evidente que la exigirá 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 si la suspensión de grantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida otro resultado que poner en descubierto la impotencia del Poder público para garantizar la seguridad social. 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 acuerde". (21)

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.

El texto del artículo aprobado es el siguiente:

"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 fueron obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por 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

(21) Ibid, p 114-115

receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

Y por último, es importante mencionar que el texto del artículo 29 aprobado por el Congreso Constituyente de 1916, ha sufrido una sola reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de abril de 1981, la cual consistió en suprimir las palabras "Consejo de Ministros", siendo sustituida por "Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República"; ya que tal expresión no pertenecía a nuestro sistema jurídico, sino a los regimenes parlamentarios. Además la palabra "grande" fue sustituida por "grave", en virtud de que era repetitiva en relación a peligro o conflicto. Y la denominación "Presidente de la República Mexicana", sustituida por "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", debido a la reforma del artículo 80 constitucional.

De manera que el texto vigente dice:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la

Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinados las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere 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 convocara sin demora al Congreso para que las acuerde".

3.1.1. CAUSAS

En virtud de que la suspensión de garantías implica una cesación de vigencia de las garantías individuales, deja de tener eficacia el recurso del juicio de amparo para el gobernado, así como las obligaciones estatales que se derivan de la relación de supra a subordinación, dada la situación emergente, debe enfrentar el Ejecutivo Federal mediante una acción rápida, enérgica y eficaz, como lo es un estado de excepción; de ahí la importancia de la institución en estudio y por ello es preciso hacer incapie en las causas que dan origen a ésta, es decir, aquellos hechos generadores, fundamento o razones por las cuales se puede

presentar un estado de excepción (suspensión de garantías) en la República Mexicana.

El artículo 29 constitucional enuncia tres causas generadoras de la suspensión que son:

- Invasión
- Perturbación grave de la paz pública
- Cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Por invasión se entiende "entrar violentamente a una parte. Entrar de manera injustificada en funciones ajenas", según el Diccionario Enciclopédico Quillet. Es decir la penetración en territorio nacional de fuerzas armadas extranjeras.

La invasión es una de las causas que se han presentado en México y si han sido motivo para suspender las garantías y como ejemplo de ello el decreto de fecha tres de enero de 1862 que declaró el estado de sitio en San Luis Potosí, en virtud de la posible invasión extranjera por parte de Francia, ya que era el país que estaba en gran descontento por la determinación del Presidente de la República Mexicana (Benito Juárez), al suspender el pago de la deuda pública. Es preciso mencionar que la denominación "estado de sitio", es uno de los diversos términos asignados a la suspensión

de garantías, y éste se ha utilizado más por ser precisamente de origen latino, razón por la que Juárez la utilizó, pero cabe insistir en que no es algo nuevo o relativamente antiguo.

Por otra parte la palabra "perturbación", significa, alterar el orden y concierto de las cosas, trastornar la tranquilidad o el juicio de las personas. Y "grave", dicese de lo que pesa. Grande de mucha entidad o importancia. Conceptos del Diccionario Enciclopédico Quillet.

Asimismo, la "paz" es definida como aquella virtud que pone en el animo tranquilidad y sosiego, opuesto a la turbación y a las pasiones. Tranquilidad y quietud pública en los Estados en contraposición a la guerra o a la turbulencia.

De tal forma que una perturbación grave a la paz pública se refiere a aquellos acontecimientos de tipo bélico o no, de manera interna, es decir, ocasionados por mexicanos, ya que de lo contrario se estaría en presencia de una invasión. Los cuales se presentan en el país como rebeliones, sediciones, motines, etc. Esta causal fue utilizada por Porfirio Díaz al decretar la suspensión de garantías para aquellos sujetos que atentaran en contral del gobierno de éste, así como a ciertos delincuentes, en fecha 15 de marzo de 1911.

En las últimas décadas del presente siglo se han presentado situaciones que podrían encuadrar en la causal en cuestión y sin embargo el Ejecutivo Federal no ha hecho uso de las facultades que le confiere el artículo 29 constitucional para hacer frente a las mismas, como lo fue el levantamiento armado en la zona de los altos de la sierra chapaneca en el año de 1994.

Después de haber analizado que dentro de la perturbación grave de la paz pública se presentan diversas conductas como la rebelión, espionaje, sedición, motín, sabotaje, conspiración, etc., conductas que se encuentran tipificadas por la legislación penal como delitos contra la seguridad pública y que como tales podrían implicar un estado de emergencia. Situaciones que el Ejecutivo Federal debería considerar como motivo o causa para decretar una suspensión de garantías en términos del artículo 29 constitucional, pues con éstas la paz pública se ve alterada; y asimismo pueda condenarse con posterioridad a los sujetos activos.

De aquí la inquietud por querer proponer la elaboración de una "Ley Reglamentaria" del artículo en estudio, la cual delimite de una manera más concreta las causas por las que se puede dar un estado de excepción, pues el texto del artículo 29 constitucional hace mención de las causas originadoras de la suspensión de garantías de manera enunciativa y no limitativa, dejando a la discrecionalidad o arbitrio de la autoridad competente para

proponer la iniciativa de la suspensión de garantías (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos), la estimación del hecho o hechos que se presenten dejando un margen muy amplio de interpretación, pudiendo caer con esto en los extremos, por un lado y como lo ha enseñado en repetidas ocasiones la historia, se ha excedido en el uso de esta facultad, es decir, puede considerarse como emergente una situación, que de hecho no lo sea, de manera deliberada, y por el otro lado, no considerar los hechos como emergentes, cuando verdaderamente estos sí lo son, lo cual conlleve a que no formule la iniciativa siendo ésta necesaria.

Y por último, "cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto", causa que contiene dos supuestos, primeramente, aquellas situaciones que causen un riesgo inminente de perder algo o de que suceda un mal de trascendencia, como lo son aquellos hechos físicos como epidemias, terremotos, incendios o inundaciones, así como crisis económicas. Y el otro, cuando esas circunstancias lleguen al combate como la guerra.

En México han sucedido diversos hechos físicos, basta citar como ejemplo, el terremoto de 1985, que debió haber sido tomado en consideración para decretar un estado de excepción, ya que la sociedad mexicana estuvo en grave peligro, pero el Ejecutivo Federal no lo consideró así, o simplemente no quiso hacer frente a

la situación. Y por otro lado surge como ejemplo la suspensión de garantías que se decreto en México durante la segunda guerra mundial, con motivo de la declaración de guerra que hizo el gobierno del presidente Avila Camacho en contra de Alemania, Italia y Japón, como consecuencia de los ataques de que fueron objeto los barcos mexicanos por parte de las potencias del Eje.

Como se puede observar, la figura de la suspensión de garantías no ha sido considerada como un medio para hacer frente a todas aquellas situaciones de emergencia que podían haber encuadrado en algunas de las causas referidas, solo ha sido utilizada basicamente cuando ha habido declaración de guerra o existe una invasión, de tal forma que el resto de las causas pareciese que no existen.

3.1.2 MODALIDADES

Antes de entrar al estudio de la manera o modalidades que deben observarse al presentarse la suspensión de garantías, es necesario hacer un breve estudio acerca de las autoridades competentes para decretar una suspensión de garantías.

En primer lugar el Presidente de la República es el que propone la medida, es la única autoridad que puede solicitar y utilizar la suspensión de garantías, en otras palabras, es el que tiene la facultad de tomar la iniciativa para que sea decretado un estado de excepción, previo el acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamento Administrativos y la Procuraduría General de la República, el cual, para que produzca el acto jurídico suspensivo, y por ende, sus efectos legales, requiere de la aprobación del Congreso de la Unión o en los casos de receso de éste, de la Comisión Permanente, decretando la suspensión al aprobar la iniciativa presidencial.

Vale la pena hacer un alto en este punto para hacer una reflexión del régimen presidencial, en donde los Secretarios de Estado carecen de funciones autónomas, pues son únicamente auxiliares del Presidente de la República en los diferentes ramos de la Administración Pública; por lo que resulta inoperante la inserción "de acuerdo con los Titulares de las Secretaría de Estado, los Departamento Administrativos y la Procuraduría General de la República...", en el texto del artículo 29 constitucional como requisito que se debe satisfacer para que se solicite la suspensión de garantías por parte del Ejecutivo, sale sobrando, pues es recurrente que en la práctica el Presidente haga a un lado al Secretario que se niega a refrendar una decisión presidencial, sustituyéndolo por quien se docilite a hacerlo, pues ante esta

facultad que tiene el Ejecutivo Federal de nombrar y remover libremente a estos servidores públicos, no les queda otro camino que adherirse rutinariamente a las mociones del Presidente de la República, por lo que se deberían de buscar otros mecanismos que pongan coto al omnipotente poder que asume exclusivamente el jefe del Ejecutivo ante la figura de la suspensión de garantías; el mismo supuesto se podría asimilar el caso del Procurador de la República, que es designado a propuesta del Ejecutivo.

Cuando se presenta una situación de emergencia, lo primero que se debe realizar es suspender las garantías individuales para que las autoridades competentes estén en condiciones de hacer frente a ésta. De tal forma que existe una cesación de vigencia de la relación jurídica que importa la garantía constitucional, es decir, dejan de tener eficacia, ejercitabilidad o exigibilidad jurídica; y de igual manera las leyes reglamentaria.

Ya había hecho referencia a que el artículo 29 de la Carta Magna contiene limitaciones relativas a la forma, procedimiento o requisitos para decretar la suspensión de garantías, también llamadas modalidades jurídicas.

En el orden constitucional mexicano, la suspensión de garantías individuales reviste varias modalidades jurídicas, que son las siguientes:

- a).- Que la suspensión de garantías sea decretada en todo el país o en lugar determinado;
- b).- Se deben señalar las garantías que deben suspenderse;
- c).- Que la suspensión sea por un tiempo limitado;
- d).- Que la suspensión no se contraiga a determinado individuo.

Estas modalidades en su conjunto es lo que propiamente se le denomina prevenciones generales, por lo que se puede decir que éstas son el género y aquéllas la especie.

En primer lugar, por lo que respecta al alcance espacial o territorial de la suspensión de las garantías individuales, ésta puede ser nacional, o sea, tener vigencia en toda la República, o bien regir solamente en un Estado o región determinados. Esta doble posibilidad es explicable, ya que la suspensión de garantías es una medida grave que sólo debe adoptarse en contados casos, por lo que no parece conveniente aplicarla en lugares donde no hay situación de emergencia, o los efectos de ésta no son graves. Estas situaciones de grave peligro pueden amenazar al conjunto del país o sólo a una parte limitada del territorio.

En segundo lugar, en cuanto al señalamiento de qué garantías pueden suspenderse, es de hacerse notar que el artículo 29 Constitucional no dice expresamente que la suspensión se refiera a las garantías individuales, pero el debate del Constituyente de 1856-1857 puso en claro que se trataba sólo de ellas y no de las demás "garantías" que otorga la Constitución. Se entiende por otro lado, que el decreto de suspensión de garantías sí debe señalar explícitamente las garantías individuales que son objeto de la suspensión, enumerando los artículos constitucionales que las contienen.

La Constitución dispone que debe haber una relación de medio a fin entre las garantías suspendidas y los medios necesarios para solucionar una emergencia ("... las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación ..."). En otras palabras, se establece el principio de proporcionalidad entre la afectación de los derechos individuales y el interés público que se pretende salvaguardar.

El artículo 29 de la Constitución Federal no limita las garantías que pueden suspenderse. Pueden ser todas y en ello reside una importante diferencia respecto de la Constitución de 1857, que no permitía la suspensión de las garantías que aseguran la vida del hombre (En el debate se dijo que otros daños tienen remedio posterior, pero no la pérdida de la vida). El dictamen

sobre el artículo 29 presentado al Congreso Constituyente de 1916-17 señala que hay casos en que "si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida otro resultado que poner en descubierto la impotencia del poder público para garantizar la seguridad social".

Cabe señalar que el texto vigente del artículo 29 constitucional es muy radical en cuanto a que no limita las garantías lo cual significa, que inclusive son susceptibles de suspenderse las que aseguran la vida del hombre, a diferencia del texto de la Constitución de 1857, que si las exceptuaba. Por ello son de aceptarse las consideraciones hechas por el Constituyente de 1857, dado que el derecho a la vida debe prevalecer ante cualquier circunstancia por grave que ésta sea.

El tercer lugar, otra de las modalidades jurídicas de la suspensión de las garantías individuales que se desprende del artículo 29 constitucional consiste en que el acto o las situación suspensivos tienen un carácter temporalmente limitado o transitorio, rigiendo unicamente mientras subsista el estado de emergencia que los motivo. Aquí puede pensarse en dos posibles supuestos: Que la suspensión dure un tiempo determinado, como ejemplo, seis meses o un período de sesiones del Congreso, o bien, que se prolongue durante un plazo indefinido pero limitado, como lo es la duración de la emergencia. En nuestra tradición

constitucional ha prevalecido la segunda solución. La primera por su parte, no impide que la suspensión de garantías pueda renovarse si no han desaparecido las causas que lo justificaron.

Y como ejemplos de lo anterior se puede mencionar la ley de fecha 27 de mayo de 1863, la cual declaró que la suspensión de garantías duraría hasta 30 días después de la próxima reunión del congreso o antes, si terminaba la guerra con Francia. La ley de 1° de junio de 1912 determinó que la suspensión duraría todo el tiempo de la guerra y sería susceptible de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta treinta días después de la fecha de cesación de hostilidades.

En relación con la cesación de vigencia de la suspensión de garantías individuales se presenta un problema: "Esa cesación ¿Se produce ipso iure, una vez desaparecido el estado de emergencia que provoca la mencionada suspensión, o bien se requiere para ello la expedición de un decreto derogatorio expreso?. Se estima que la suspensión de garantías individuales opera ipso iure una vez desaparecida la causa que lo determinó, puesto que ni el Ejecutivo ni el Legislativo ni cualquiera otra autoridad estatal tiene facultad para retardar dicha cesación (lo cual acontecerá si se requiera una ley o un decreto derogatorio expresos), máxime que la Constitución prohíbe tal posible demora al establecer en el artículo 29 que la suspensión de garantías individuales debe decretarse por

tiempo limitado, entendiéndose por tal el lapso durante el cual subsista la situación que originó dicha suspensión". (22)

En Cuarto lugar, por lo que se refiere al ámbito personal o sea, sin que el fenómeno suspensivo se contraiga a ningún individuo o individuos determinados; consiguientemente un decreto o ley que no contega dicha característica de generalidad, sino que suspender las garantías individuales en relación con una sola persona moral o física o con un grupo determinado de sujetos, sería inconstitucional, porque violaría los artículos primero y 29 constitucionales y debido a que tendría la naturaleza de una ley privativa, cuya aplicación está prohibida por el artículo 13 de la Constitución Federal.

Por último, la suspensión debe hacerse por medio de prevenciones generales; se satisface este requisito en virtud de la ley expedida por el Congreso, en la cual se enumeran las garantías suspendidas y las facultades de que goza el Ejecutivo respecto a cada una de dichas garantías suspendidas. Aunque el texto constitucional no es suficientemente claro, debe entenderse que todo lo relativo a este punto debe ser obra del Congreso a fin de que el Ejecutivo reciba íntegramente sus facultades del

(22) Ignacio Burgoa Orihuela, Las Garantías... Op. cit. p 214.

órgano legislativo.

En resumen, es relativo todo cuanto toca a la suspensión de garantías, porque la suspensión sólo existe y opera en cuanto a cierta autoridad, a determinadas garantías, a lugar y por un tiempo limitado; la relatividad se debe a que la suspensión sólo tiene razón de ser en cuanto tiene relación con el objeto que con ella se persigue.

3.2. FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL

Para poder entrar al estudio de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo Federal, consagradas por la Carta Magna, es preciso analizar primeramente el Principio de la División de Poderes dentro del régimen político y constitucional, el cual se establece en el artículo 49 que dice:

"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 en 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".

Del análisis de este precepto se puede ver que el principio de división o separación de poderes contiene según Montesquieu, "el elemento dinámico para impedir la violación de la libertad" y además en su obra "El Espíritu de las Leyes" dice:

"... El poder detenta al poder; que lo detenta por y para la libertad del hombre, que una misma persona no posea todo el poder, porque entonces la libertad fenece..." (23). Ya que de lo contrario estaríamos ante la tiranía de las autoridades, por ello es que actualmente se encuentran bien definidas las funciones y facultades de cada Poder; promulgar las leyes, adjudicar y aplicar las leyes a los individuos y administrar la cosa pública, corresponde al Legislativo, Judicial y Ejecutivo respectivamente, de una manera muy general.

Durante la vida independiente de México, inicialmente se

(23) Montesquieu, El Espíritu de las Leyes, Edt. Escalpe, Barcelona, España, 1982, p 252.

presentataron diversas circunstancias relativas al régimen político y constitucional debido a la lucha ideológica de liberales y conservadores, experimentándose los regimenes federal, central el imperio y la dictadura; se establecieron Congresos Unicamarales y Bicamarales, se inventó el Supremo Poder Conservador con funciones políticas que en realidad correspondían a la Suprema Corte de Justicia, alterando en infinidad de veces la Constitución. Solo después de la muerte de Juárez se inició un breve período en que la democracia y la división de poderes con base en la Constitución de 1857, cobraron vigencia durante la República restaurada, concretamente en el período de administración del presidente Lerdo de Tejada. Este breve período democrático de cuatro años cedió su lugar al régimen dictatorial de Porfirio Díaz. "El porfiriato reorganizó un mecanismo de División de Poderes durante su período de gobierno. Sin embargo la excesiva preminencia de Porfirio Díaz impidió que este modelo se institucionalizara". (24)

En el periodo posrevolucionario el mecanismo de la división de poderes se restableció e institucionalizó, pero con el apoyo de la Administración Pública Federal para la Institución Presidencial,

(24) El Colegio de México, Historia General de México, Edt. Colmex, México, 1976, p 99.

éste adquirió un excesivo poder, destruyendo el equilibrio del sistema político mexicano. Pues es del todo visible el fortalecimiento constitucional del Ejecutivo, con las facultades que se le confirieron en las reformas a los artículos 25, 26 y 28 del tres de febrero de 1993.

Los Poderes Judicial y Legislativo han permanecido subordinados al Ejecutivo por los preceptos jurídicos que le otorgan preminencia y sobre todo por el funcionamiento tradicional del juego político mexicano. La autonomía del Poder Judicial ha sido muy limitada y no ha existido la posibilidad real para que éste se convierta en un contrapeso jurídico y político frente al Ejecutivo y para constituir el fiel de la balanza entre éste y el poder Ejecutivo, se ha traducido en la falta de mecanismos que vigilen y equilibren al Poder Gubernamental, además de que existe la subordinación en términos políticos (consigna).

Por su parte el Poder Legislativo tampoco ha constituido un contrapeso para el Ejecutivo, pues el poder se ha concentrado en el Ejecutivo a costa del Legislativo, Judicial y de los Gobiernos Estatales.

Tomando en consideración las reflexiones referidas respecto del poder preeminente del Ejecutivo Federal se puede decir que esta situación es una grave violación al "Principio de la División de

Poderes", aunado con la delegación de facultades extraordinarias en materia legislativa, otorgadas según el artículo 29 constitucional. Por ello para hacer frente a una emergencia en la cual sea conveniente suspender las garantías individuales, no es necesario que se le otorguen al Ejecutivo facultades para legislar, pues considerando primeramente que éste no está debidamente capacitado para tal función, es a todas luces incomprensible que se le delegue esta facultad en un estado de emergencia el cual requiere del mejor empeño, además de que no se justifica el hecho de que el Congreso de la Unión deje de realizar una facultad que es exclusiva de sus funciones, pues bien podría continuar en su labor de expedir aquellas prevenciones generales que sean necesarias durante el tiempo de la cesación de garantías.

Por otra parte es preciso manifestar que no se está pugnando por una "División Absoluta de Poderes" (que podría llevar al despotismo), sino simplemente por un desempeño real de funciones de cada uno de los Poderes, de tal forma que ante un decreto de suspensión de garantías siga legislando el Congreso de Unión, obvio que no de manera ordinaria, pues de lo contrario la emergencia ya habría pasado, por ello es que se deberían de buscar nuevas formulas para que el Congreso realice el proceso legislativo (por ejemplo, acortando términos e incluso suprimiendo algunas etapas del proceso legislativo), de tal forma que se haga frente rápida y fácilmente a la situación emergente. Cabe hacer

mención que aún en esta posición sigue existiendo la preeminencia del Ejecutivo sobre los demás Poderes, pues la iniciativa para que se decrete un estado de sitio sería exclusiva de aquél, lo cual se justifica por su función, que es, la de administrar la cosa pública y es de suponerse que es el que conoce de la situación del país, para poder determinar como emergente cierta situación.

No se puede pugnar por una división absoluta de poderes por la sencilla razón de que la misma Constitución ha puesto a los Poderes en contacto a través de las obligaciones y facultades de cada uno, por medio de la cooperación recíproca para obtener la unidad política del Estado y la voluntad unitaria del Gobierno, como es de verse en los artículos 29, 66, 69, 72, etc.. Pero ello no es razón para que el Legislativo tenga que delegar funciones al Ejecutivo ante una situación de emergencia, pues ésta no impide por ningún motivo que el Congreso pueda realizar sus funciones como hasta antes del estado emergente y, además el hecho de que el Ejecutivo conozca en detalle el estado que priva en el país, no quiere decir que sea un especialista en la difícil tarea de hacer leyes, pues para ello se requiere de todo un aparato legislativo como lo es el Congreso de la Unión, por ello la posición de no delegar funciones de tipo legislativo al Presidente de la República.

Se ha dicho que los Poderes de la Unión tienen sus propias facultades consagradas en la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y como tales se puede decir que son de tipo ordinario, pues se desarrollan en un ambiente considerado como normal; y atendiendo a la premisa de que toda regla general tiene su excepción, es preciso contemplar situaciones anormales en la vida del país, que podrían ser apreciadas como emergentes.

Ante aquellas situaciones de tipo emergente la Constitución faculta al Legislativo para que éste delegue atribuciones al Ejecutivo, y es a lo que se le denomina una facultad extraordinaria, porque en una situación normal no se delegaría. Ahora bien, para que se concedan las facultades extraordinarias referidas en el artículo 19 constitucional se deben reunir las siguientes condiciones en relación al 29 constitucional:

- Que exista urgencia para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación derivada de la presencia de alguna de las causas enunciadas en el precepto en estudio.

- Que sean solicitadas por el propio Jefe del Ejecutivo por medio de una iniciativa, además del acuerdo de éste por parte de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; y la aprobación del Congreso de la Unión o en su caso de la Comisión Permanente.

Una vez cubiertos estos dos requisitos el Congreso otorgara las "autorizaciones" que estime conveniente conferir al Ejecutivo para hacer frente a la situación.

Dichas autorizaciones pueden consistir en dar al ejecutivo una mayor amplitud en la esfera administrativa o en transferirle facultades legislativas, pero en uno y en otro caso las autorizaciones deben estar regidas por las mismas reglas de relatividad que señorean todo el artículo 29, puesto que al igual que la suspensión de garantías las autorizaciones son simples medios para hacer frente a un estado de necesidad. Así pues, deben enumerarse las facultades conferidas al Ejecutivo, su duración y el lugar; todo ello por medio de prevenciones generales, y sin que las autorizaciones se dirijan en contra de determinado individuo.

Sin embargo, hay una diferencia entre los requisitos para la suspensión y los que deben satisfacerse para el otorgamiento de las autorizaciones. La suspensión es obra del Presidente, los Secretarios de Estado, del Jefe del Departamento Administrativo, del Procurador General y del Congreso, o en sus recesos de la Comisión Permanente. Una vez que se acuerda la suspensión por el concurso de todos estos órganos, las autorizaciones se conceden **exclusivamente por el Congreso y nunca por la Permanente. Ello se debe a que las autorizaciones pueden consistir en la delegación**

de facultades legislativas, por lo que la Comisión Permanente no podría delegar lo que no tiene, según son sus facultades legislativas, que pertenecen siempre al Congreso de la Unión.

La Carta Magna determina sólo dos casos en que se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, el anteriormente estudiado y, el que se encuentra previsto en el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, el cual únicamente se enuncia por no ser tema de estudio de la presente investigación.

3.3. ESTADOS DE EXCEPCION EN MEXICO

Durante la vida independiente de México se han decretado diversos estados de excepción, no obstante que esta figura aparece ya como una institución en la Constitución de 1857; de manera que se hará un recorrido histórico para ubicar los momentos en que fue necesaria una suspensión de garantías.

Cabe mencionar que durante la vigencia de la Constitución de 1824, a pesar de que no contempló a la institución de suspensión de garantías y mucho menos la delegación de facultades extraordinarias de tipo legislativo para el Ejecutivo

Federal; se presentaron diversas situaciones con el carácter de emergente las cuales originaron la creación de diferentes decretos, delegando tales facultades al Presidente de la República, como el de fecha 25 de agosto de 1829, para efectos de que el Jefe del Ejecutivo adoptara cuentas medidas fueran necesarias para la conservación de la independencia, del sistema federal y de la tranquilidad pública. Y el de fecha ocho de octubre de 1832 en los mismos términos que el anterior.

Ahora bien, durante la vigencia de la Constitución de 1857 surgieron situaciones que ameritaron la suspensión de garantías y entre ellos las siguientes:

- Decreto de fecha siete de junio de 1861, mediante el cual se suspendió la libertad de trabajo, en el sentido de que cuando el interés público lo exigiere, se podía obligar a toda persona a prestar trabajos mediante una justa retribución; la de imprenta; la de asociación; la contenida en el artículo 13 constitucional, primera parte; la de legalidad establecida en el artículo 16; limitándose las consagradas en los artículos 18, 19, 21 y 26 de la Ley Fundamental. Se declaró además, la vigencia de la ley de conspiradores de 6 de diciembre de 1856, expedida por Comonfort, y que entre otras penas establecía la de muerte. La ley suspensiva a que se hace referencia tuvo una duración de seis meses a cuyo término el mismo Congreso, por decreto de 11 de diciembre de

1861, prorrogó indefinidamente la suspensión de garantías y la autorización concedida al Ejecutivo para legislar en múltiples materias, es decir, hasta 30 días después de que el propio Congreso se reuniese (artículo tercero del citado decreto). El estado suspensivo que se alude se levantó hasta enero de 1868, en que se declaró restableciendo el orden constitucional.

- Decreto de fecha tres de enero de 1862, con motivo de la invasión francesa, originada por la suspensión de pago de la deuda pública dictada por el Presidente Constitucional Benito Juárez.

- Decreto de fecha 15 de marzo de 1911, el cual se expidió en los últimos años de la dictadura porfirista como medida represiva del descontento social que motivó el movimiento revolucionario de 1910.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión con fecha 15 de marzo de 1911 decretó la suspensión de garantías, mismo que a continuación se transcribe:

"Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo que sigue:

La Comisión Permanente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 29 constitucional en virtud de la iniciativa del Presidente de la República, acordada en Consejo de Ministros decreta:

Artículo primero.- Quedan suspendidas exclusivamente para los responsables de los delitos que enumeran en el artículo segundo de esta ley las garantías otorgadas en la primera parte del artículo 13, en la primera parte del artículo 19 y en los artículos 20 y 21 de la Constitución Federal.

Artículo segundo.- Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley: I. Los salteadores de caminos, comprendiéndose entre ellos: los que sin derecho detengan o descarrilen los trenes de las líneas ferreas, los que quiten, destruyan o dañen los rieles, durmientes, clavos, tornillos, planchas que lo sujeten, cambia vías, puentes, túneles, terraplenes, o cualquiera otra parte de una vía ferrea, los que pongan en ella obstáculos que puedan producir accidentes, los que separen, inutilicen o dañen las locomotoras o carros del servicio, los que cambien las señales, los que disparen armas de fuego o pongan explosivos destinados a destruirlos, y en general los que ejecuten cualquier acto contra la seguridad o integridad de las vías ferreas o contra su explotación;

II. Los que sin derecho corten o interrumpan las comunicaciones destruyendo o inutilizando los postes, alambres, aparatos o cualquier parte de una línea telegráfica o telefónica o de trasmisión de energía eléctrica o que ejecute cualquier acto contrario a la seguridad o integridad de las instalaciones destinadas a producir esa energía o que impidan su explotación;

III. Los que bajo cualquiera forma cometan el delito de plagio definido en el artículo 626 del Código Penal del Distrito Federal; y

IV. Los que cometan el delito de robo con violencia a las personas en despoblado o mediante ataque a una población o finca rústica.

Artículo tercero.- Serán castigadas con la pena de muerte los culpables de los hechos enumerados en las fracciones I y III del artículo anterior resulte o no de ellos muerte o lesión, así como los culpables de los delitos enumerados en las fracciones II y IV del mismo artículo, siempre que sean ejecutados en camino público.

Los demás hechos comprendidos en el artículo segundo de esta ley serán castigados con la pena de cinco a doce años de prisión según las circunstancias.

Artículo cuarto.- A los culpables aprehendidos **infraganti** delito y que tengan señaladas la pena capital, se les aplicará ésta sin más requisito que el levantamiento de un acta por el Jefe de la Fuerza Aprehensora en que se hará constar la comprobación del cuerpo del delito, el hecho de la aprehensión **infraganti** y la identificación de las personas culpables.

Artículo quinto.- Los culpables que no fueren aprehendidos **infraganti** y los que no tengan señalada como pena capital, serán juzgados sumaria y verbalmente por las autoridades cuyos agentes hayan hecho la aprehensión, bien sean las autoridades políticas o los Jefes Militares de la Federación o de los Estados.

El término para la averiguación será de ocho días **improrrogables** contados desde que el inculpado esté a disposición de la autoridad que lo juzgue durante los siete primeros días podrá los **procesados** presentar las pruebas y defensa que a su derecho convenga.

El octavo día se pronunciará sentencia imponiendo, en caso de **condenación** la pena que corresponda conforme al artículo **tercero**.

Las actas levantadas por las autoridades políticas o militares en su caso, se publicaran en el período del Estado, distrito o territorio en el que se cometio el delito.

Artículo sexto.- Las sentencias pronunciadas en virtud de esta ley siempre que los culpables no sean aprehendidos infraganti, se efectuarán sin más recurso que el del indulto. Interpuesto el recurso, se suspenderá la ejecución de la sentencia, y se remitirá el proceso, original o en copia por el conducto más seguro y rápido, al Presidente de la República para su resolución, concedido el indulto, el Presidente podrá conmutar o reducir la pena.

Artículo séptimo.- La suspensión a que se refiere el artículo 1° de la presente ley, durará seis meses contados desde la fecha en que sea promulgada.

Artículo octavo.- Se autoriza al Ejecutivo para que dentro de los límites que marca esta ley dicte todas las medidas reglamentarias que juzgue conveniente para su exacta aplicación.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso General; México, marzo 15 de 1911. S. Camacho Senador Presidente; Tomás Reyes Retana.- Senador Secretario.- D. Salazar, Diputado Secretario.

Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a 16 de marzo de 1911.- Porfirio Díaz.- Al C. Lic. Manuel S. Macedo, Subsecretario de Estado. Encargado del despacho de Gobernación.

- Decreto de fecha dos de junio de 1942, con motivo de la declaración de guerra que hizo el Gobierno del Presidente Avila Camacho en contra de Alemania, Italia y Japón, como consecuencia de los ataques de que fueron objeto los barcos mexicanos por las potencias del Eje; mismo que a la letra dice:

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República. MANUEL AVILA CAMACHO. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed.

Que el Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

ARTICULO 1º.- Se aprueba la suspensión de las garantías individuales consignadas en los artículos 4º, párrafo I del 5º, 6º, 7º, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, párrafo III 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 todos los habitantes de la República.

ARTICULO 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 Japón, o con cualquiera de estos países, y será susceptibles de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta treinta días después de la fecha de cesación de las hostilidades.

ARTICULO 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 dos artículos precedentes.

ARTICULO 4°.- 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 para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales.

ARTICULO 5°.- Se autoriza, igualmente, al Ejecutivo de la Unión para legislar en los distintos ramos de la Administración Pública, con sujeción a la preceptuado en el artículo precedente ; y

ARTICULO 6°.- Al iniciarse cada periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el Ejecutivo dará cuenta del uso que haya hecho de las facilidades que se le otorgaron en virtud del presente decreto.

TRANSITORIOS

ARTICULO 1°.- El presente decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación en el "Diario de la Federación".

ARTICULO 2°.- En esa misma fecha comenzará a surtir sus efectos en todo el país y para todos sus habitantes, la suspensión de garantías, materia del presente decreto, sin que se requiera la reglamentación a que se contrae el artículo 3°.

**Emilio Gutiérrez Roldán, D.F.- Fernando Magro Soto, S.P.-
Manuel Gudiño, D.S.- Alfonso Gutiérrez Gurria, S.S.- Rubricas.**

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, D.F., el día primero de junio de 1942.

CONCLUSIONES

1.- Las garantías individuales en tiempos remotos de Grecia, Roma, España e Inglaterra no existieron como tales, únicamente existieron algunos derechos políticos para elegir a los gobernantes, pero no con el carácter de oponibles al Estado, además de que solo eran propios para determinadas clases sociales, y así continuo la situación de los gobernados, es decir, una gran violación a los derechos humanos, posteriormente en el siglo XVIII ya existe la inquietud por querer garantizar de alguna manera los derechos humanos y como ejemplo de ello tenemos la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en el año de 1789 en Francia, en la cual se inspiró la ONU para elaborar la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

2.- En las épocas prehispánica y colonial de nuestro país, los individuos no contaban con derecho fundamental alguno, pues la situación de éstos se tornaba alrededor de abusos y arbitrariedades por parte de los gobernantes. Y es hasta principios del siglo XIX cuando inicia la lucha por la institución de los derechos del hombre a través de diversos documentos como los Sentimientos de la Nación, la Constitución de Apatzingan, la Constitución de 1824, la Constitución de 1836, por mencionar algunos.

3.- La Constitución de 1857 consagra los derechos humanos como oponibles al Estado, es decir, como garantías individuales; asimismo contempla la institución para poder suspender éstas en su artículo 29 como una facultad extraordinaria del Ejecutivo Federal, en los casos de emergencia que la misma establece, los cuales son: a) En casos de invasión; b) Perturbación grave de la paz pública y c) Cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

4.- La suspensión de garantías se define como el acto jurídico del Ejecutivo por el cual se dejan sin efecto temporalmente aquellas garantías establecidas constitucionalmente que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación extraordinaria y de esa forma prevenir o remediar los trastornos públicos inherentes a la situación anómala. Esta figura tiene sus orígenes en la Constitución de Cádiz, Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el Voto Particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, entre otras.

5.- Es la Constitución de 1857, la que contempla la suspensión de garantías de manera muy específica como una institución, estableciendo sus limitaciones y los casos de procedencia, excluyendo la suspensión de aquellas garantías que aseguraran la vida del hombre; siendo esto último lo que deroga el

Constituyente de 1916-1917, argumentando los legisladores que era necesario para que el Estado no se encontrara impotente en dado caso para garantizar la seguridad social.

6.- Las causas generadoras para decretar una suspensión de garantías, son las que referimos en el punto número tres que son: a) En casos de invasión, b) Perturbación grave de la paz pública y c) Cualquier otro que ponga a la sociedad en grave conflicto y que deben quedar bien claras al Ejecutivo Federal para que en ejercicio de la facultad extraordinaria que le concede el artículo 29 constitucional, pueda primeramente proponer la iniciativa de ley y por lo tanto evaluar de una manera correcta la situación anómala para considerarla como emergente, lo cual en las últimas décadas se ha abstenido de hacerlo, ocasionando que esta facultad este cayendo en desuso, haciendo únicamente frente a situaciones que se podrían considerar como emergentes por medio de operativos militares, los cuales en un momento dado pueden ser calificados como inconstitucionales ya que contemplan suspensión de algunas garantías.

7.- La iniciativa por parte del Ejecutivo Federal debe contar con el acuerdo de los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y posteriormente debiera contar con la aprobación del

Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente.

8.- La suspensión de garantías reviste varias modalidades jurídicas como son: a) Que sea decretada en todo el país o en lugar determinado, b) Señalar las garantías que deben suspenderse, c) Que sea por un tiempo limitado y d) Que no se contraiga a determinado individuo. Modalidades que en su conjunto se le denomina prevenciones generales.

9.- En nuestro país se han presentado diversos acontecimientos que debieron ser considerados como emergentes, los cuales por medio de un decreto de suspensión de garantías, hubieran sido enfrentados de manera rápida y fácilmente, pero la institución estudiada solo ha sido aplicada en sus pocas veces para casos de guerra, únicamente y no así en los demás supuestos que enuncia el precepto legal, razón por la cual el artículo 29 constitucional puede considerarse como una triple prerrogativa del Ejecutivo Federal, ya que se le faculta de manera exclusiva para proponer la iniciativa de suspender las garantías ante la presencia de circunstancias emergentes. Asimismo el Poder Legislativo le delega funciones para que legisle en lo relacionado a la emergencia y se pueda hacer frente rápida y fácilmente a la circunstancia.

La facultad exclusiva de la iniciativa es justificable atendiendo a las funciones de éste, pues es el idóneo para ello en virtud de sus conocimientos sobre la situación general del país; pero ello también implica una facultad discrecional para que valore las circunstancias y es lo que ha ocasionado la inoperancia de la institución de suspensión de garantías para hacer frente a una emergencia, pues han existido situaciones de tipo interno, motivo de una suspensión; de manera que esta institución ha caído en desuso.

Dado que el Poder Legislativo, ante circunstancias extraordinarias ya sean internas o externas que afecten al país, no se encuentra imposibilitado para legislar, pues no obstante ello es el órgano competente y legalmente facultado para elaborar leyes, de tal forma que no existe una razón justificada para que delegue sus funciones al ejecutivo federal. Por ello es que cuando se presenta alguna de las circunstancias previstas por el artículo 29 constitucional, el legislativo debe seguir desempeñando sus funciones propias; pero como es bastante sabido que el proceso legislativo requiere demasiado tiempo para la elaboración de una ley, los términos del mismo deben reducirse en virtud de la emergencia e incluso suprimir algunas fases como la sanción y la promulgación, ya que éstas son cumplidas por el ejecutivo federal, quien posee la facultad exclusiva de proponer la iniciativa de suspensión de garantías (debido a que conoce con mayor detalle la

situación del país), lo cual no implica que sea un buen legislador y por lo tanto no existiría alguna negativa por su parte, pues él sería el más interesado en hacer frente a la emergencia.

Por otra parte es criticable el texto del artículo 29 constitucional en lo relativo a las causas por las que se puede decretar una suspensión de garantías, ya que lo hace de manera enunciativa, dejando con esto un abanico enorme de posibilidades por las cuales se pueda decretar un estado de excepción; dejando al arbitrio de la autoridad competente (Presidente de la República) la estimación del hecho, pudiendo con esto caer en los extremos; por un lado, excederse en el uso de esta facultad, y por el otro lado, no considerar determinados hechos como emergentes cuando verdaderamente lo sean; es por ello que creemos que es imperiosa la necesidad de crear una "Ley Reglamentaria" que, entre otras cosas delimite de una manera más concreta las causas por las que se pueda decretar una suspensión de garantías.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

- ARTEAGA NAVA, Elisur, Constitución Mexicana Comentada por Maquiavelo, 2da. ed, Edt siglo XXI, México, 1988, 222 p.
- BAEZ MARTINEZ, Roberto, Derecho Constitucional, México, Edt. Cárdenas, 1979, 456 p.
- BAZDRESCH, Luis, Garantías Constitucionales, 1ra reimp, México, Edt. Trillas, 1992, 678 p.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, Derecho Constitucional, 1ra reimp. Edt. Tecnos, Madrid, Tr. Pablo Lucas Verdu, 1979, 742 p.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 7ma. ed, México, Edt Porrúa, 1989, 988 p.
- , Las Garantías Individuales, 24 ed, México, Porrúa, 1992, 678 p.
- CALZADA PADRON, Feliciano, Derecho Constitucional, 2da ed, Edt Harla, México, 1990, 559 p.
- CARPISO, Jorge, La Constitución de 1917, México, Edt. Porrúa, ed. 1990, 479 p.
- CONGRESO DE LA UNION-CAMARA DE DIPUTADOS L LEGISLATURA, Los Derechos del Pueblo Mexicano, 2da. Ed, Tomo V, México, Porrúa, 1978, 987 p.
- DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, vigesima primera ed. Edt. Porrúa, México, 1995, 674 p.
- Diccionario Enciclopedico Ilustrado, Edt Oceano, 1993.

- DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, México, Edt. Ariel, 1986, 980 p.
- EL COLEGIO DE MEXICO, Historia General de México, Edt. Colmex, México, 1976, 890 p.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XVII, Edt. Driskill, Buenos Aires, 1991, 1899 p.
- FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio, Diccionario de Derecho Público, Edt. Astrea, Buenos Aires, 1981, 989 p.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 34 ed, Edt. Porrúa, 1982, 444 p.
- HAURIUO, Andre, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Tr. José Antonio González Casanova, Edt. Ariel, Barcelona, 1975, 958 p.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, tomo IV, Edt Porrúa, 1995, 8va ed, 878 p.
- LOZANO, José María, Estudio del Derecho Constitucional Patrio, 3ra ed, Edt. Porrúa, 1980, 587 p.
- MANCILLA OVANDO, Las Garantías Individuales y su Aplicación en el Proceso, 4ta ed, Edt. Porrúa, 1992, 368 p.
- MONTESQUIEU, El Espíritu de las Leyes, Edt. Escalpe, Barcelona, España, 1982, 786 p.
- MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 5ta ed, Edt. Pax, México, 1979, 592 p.
- NUEVA ENCICLOPEDIA JURIDICA, volumen IV, Edt. F. Seix, Barcelona, 1990, 789 p.
- QUIROGA LA VIE, Humberto, Derecho Constitucional, 1ra reimp. Edt. Depalma, Buenos Aires, 1987, 1040 p.

POLO BERNAL, Efrain, Manual de Derecho Constitucional, Edt. Porrúa, México, 1985, 383 p.

RAMIREZ FONSECA, Francisco, Manual de Derecho Constitucional, 2da ed, Edt. Pac-México, México, 1989, 592 p.

RODRIGUEZ, Ramón, Derecho Consitucional, 1ra rcimp, UNAM, México, 1978, 738 p.

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional, 16 ed, Edt. Porrúa, México, 1988, 629 p.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edt. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, 358 p.

Ley de Amparo, 61 ed. México, Edt. Porrúa, 1997, 473 p.