

20721  
66



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

## ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

### "Análisis Lógico - Jurídico del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

# TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO



PRESENTA

CLAUDIO IVAN CUETO ZAMUDIO

ASESOR: LIC. FRANCISCO BERDEJA HERNANDEZ

la Dirección General de Bibliotecas  
a difundir en formato electrónico e impreso  
tenido de su trabajo reciente  
NOMBRE: Claudio Ivan  
Cueto Zamudio  
FECHA: 28-Marzo-2003

MARZO 2003

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 Madre, por ser la persona más importante en mi vida,  
Y la que me ha mostrado el tesoro más preciado: Su gran  
Amor y su fortaleza para enfrentar la vida.*

*A mi Padre, por haberme enseñado los valores y principios que rigen  
Mi vida y por ser mi amigo y compañero.*

*A mi Esposa, por apoyarme y alentarme en los momentos más difíciles de mi  
Vida y demostrarme su amor incondicional.*

*A mis hermanos por haberme enseñado la importancia de ser una verdadera  
Familia.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*Al Licenciado Francisco Berdeja Hernández, por su ayuda  
En esta importante etapa de mi vida.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **OBJETIVO.**

**ANÁLISIS LÓGICO-JURÍDICO DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REALIZANDO UN ESTUDIO DE LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LO REFERENTE A LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES, ASI COMO TAMBIÉN DE LAS AUTORIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL QUE EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES ACUERDAN DICHA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS, CONTEMPLADAS EN EL ARTÍCULO EN COMENTO; PROPONIENDO QUE DICHO ACUERDO DEBE HACERSE CON LA CONCURRENCIA INDISPENSABLE DEL PODER JUDICIAL Y NO SOLO DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO.**

TESIS CON  
FALLA DE CENSO

# INDICE

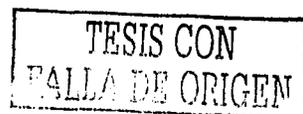
INTRODUCCIÓN.....	Página 10
-------------------	--------------

## CAPÍTULO I LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

1.1 Concepto de garantía individual.....	14
1.2 Clasificación de las garantías individuales en nuestra Constitución.....	18
1.3 Definición de derechos humanos.....	21
1.4 Reseña histórica de los derechos humanos.....	24
1.5 Clasificación de los derechos humanos.....	28
1.6 Distinción entre derechos humanos y garantías individuales.....	31

## CAPÍTULO II EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

2.1 La suspensión de garantías individuales durante la Segunda Guerra Mundial.....	34
2.2 Causas por las que se suspenden las garantías individuales.....	44
2.3 Vigencia espacial y temporal de las garantías individuales una vez suspendidas.....	49



### **CAPÍTULO III**

## **LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO Y SUS AUXILIARES FRENTE A LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

<b>3.1 Facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo.....</b>	<b>52</b>
<b>3.2 El Congreso de la Unión frente a la suspensión de garantías individuales.....</b>	<b>63</b>
<b>3.3 El papel de la Comisión Permanente en la suspensión de garantías individuales.....</b>	<b>65</b>
<b>3.4 La actuación de los Titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos en la suspensión de garantías individuales.....</b>	<b>68</b>
<b>3.5 El cometido del Procurador General de la República en la suspensión de garantías individuales.....</b>	<b>74</b>

### **CAPÍTULO IV**

## **LA OMISIÓN CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO QUE HA DE SEGUIRSE A EFECTO DE SUSPENDER LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

<b>4.1 La suspensión de garantías individuales y las prevenciones generales aludidas por el artículo 29 constitucional.....</b>	<b>79</b>
<b>4.2 Competencia y vigilancia de la autoridad federal en la suspensión de garantías individuales.....</b>	<b>83</b>
<b>4.3 Medidas adicionales del gobierno federal con el objeto de conservar la paz pública.....</b>	<b>87</b>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# **CAPÍTULO V**

## **REFORMAS AL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL.**

<b>5.1 La concurrencia del Poder Judicial por su trascendencia jurídica en la suspensión de garantías individuales.....</b>	<b>92</b>
<b>5.2 Vigilancia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, una vez suspendidas las garantías individuales.....</b>	<b>98</b>
<b>5.3 La suspensión de garantías individuales, como acto recurrible ante los Tribunales mexicanos.....</b>	<b>104</b>
<b>5.4 La responsabilidad patrimonial del Estado por la suspensión de garantías individuales.....</b>	<b>109</b>
<b>5.5 Responsabilidad de los particulares por la inobservancia, en la suspensión de garantías individuales.....</b>	<b>114</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>117</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>121</b>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# INTRODUCCIÓN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*<El Estado es donde beben veneno, los buenos y los malos >*

**FEDERICO NIETZSCHE**

*Los problemas de la vida social han creado la necesidad de formar entidades públicas, con personalidad jurídica distinta a la de cada uno de sus componentes. Esa personalidad tiene acceso a la vida jurídica y proporciona un elemento útil de organización para la realización de fines públicos.*

*Nuestro Derecho Constitucional es piedra angular y vivo reflejo del sistema jurídico mexicano; pero el hecho de que la Constitución sea vetusta y obsoleta y no se ajuste a los problemas sociales y políticos, trae como consecuencia un deterioro de nuestro cuerpo de leyes y en general del sistema jurídico.*

*La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el cuerpo jurídico, base de nuestro sistema jurídico-mexicano, es decir, de ella, emanan todas las leyes y códigos que rigen actualmente a nuestro país. Sin embargo, el hecho de haber imperfecciones, obscuridades y ambigüedades dentro de la Carta Magna, trae como consecuencia en ocasiones, que estas anomalías impacten en la aplicación de las demás leyes.*

*Es en gran medida responsabilidad de los miembros que integran el Poder Legislativo perfeccionar las leyes, sin embargo la incapacidad y la carencia de conocimientos de sus integrantes, hacen de este poder el monstruo más frío de todos los monstruos.*

*Actualmente en la República Mexicana, se está viviendo un clima de inseguridad jurídica e incertidumbre. Movimientos armados y organizaciones sociales de izquierda radical, se levantan en contra del Gobierno Federal, Local y hasta Municipal, lo que trae como consecuencia un enfrentamiento de ideologías y pensamientos, aparte de un conflicto armado; derivados principalmente de la inobservancia de la Ley y de la anarquía que impera en los lugares recónditos del territorio nacional.*

*Tres acontecimientos registra la historia de México, donde el representante del Poder Ejecutivo Federal, debió haber suspendido garantías individuales, en virtud de que los actos de la población incurrian en los*

*supuestos a que alude el artículo 29 Constitucional y a pesar de ello, no se suspendieron garantías individuales, pero sí se le dio intervención a las fuerzas armadas, transgrediendo así, a todas luces, garantías individuales esenciales, como: el derecho a la libertad, derecho a la vida, derecho a la libertad de asociación, derecho a la libertad de tránsito e inviolabilidad del domicilio.*

*En el presente trabajo, se realizará un estudio, acerca del artículo 29 Constitucional, que si bien es cierto, se encuentra enmarcado dentro de las garantías individuales, también lo es, que el artículo en comento, no es propiamente una garantía individual, sino por el contrario, es la antítesis de las garantías individuales.*

*Asimismo, se tratará, lo relativo a la actuación de los Secretarios de Estado en la suspensión de garantías individuales, en virtud, de que, como se advertirá en el desarrollo del presente estudio, dichos Secretarios, dependen directamente del Poder Ejecutivo Federal, lo que trae como consecuencia, que su actuación sea condicionada y por ende, su participación sea intrascendental en una situación de gran importancia, como lo es, la suspensión de garantías.*

*Por otra parte, es de suma importancia, analizar las actuaciones del Poder Legislativo, en la suspensión de garantías, que son: 1. acordar conjuntamente con el Poder Ejecutivo Federal dicha suspensión y 2. conceder facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, cuando así sea necesario. Ambos aspectos, de gran responsabilidad, en virtud, de que, de ello depende resolver una situación emergente de forma efectiva o agravar aún más, la ya, calamitosa situación. Desgraciadamente, los miembros que conforman el Poder Legislativo, con su carente técnica-jurídica, en muchas ocasiones han malogrado leyes, eminentemente técnicas, de forma caprichosa, dejándose llevar por sentimientos partidistas. Es allí, donde las mayorías en el Poder Legislativo, inclinan la balanza y donde el Poder Legislativo mismo, se vuelve hostil.*

*La suspensión de garantías individuales, requiere una elevada responsabilidad, no sólo por las circunstancias que originen dicha suspensión, sino también por las consecuencias que pueda acarrear en el ámbito jurídico, político, económico y social del país, por ello es importante, que la suspensión de garantías deba llevarse a cabo por un sano juicio, libre de toda influencia política.*

*La finalidad del presente estudio, no es sólo desentrañar los vicios del pasado; las deficiencias con que ha permanecido el artículo 29 Constitucional desde su creación en 1917 o cuestionar la actuación de los Secretarios de Estado en la suspensión de garantías, sino también proponer adiciones reales y objetivas al artículo en comento, es por ello, indispensable la concurrencia del Poder Judicial de la Federación en la suspensión de garantías. Si bien es cierto, que la suspensión de garantías, es un acto propiamente administrativo, también lo es, que se requiere, por ser un órgano conocedor y dictador del derecho, su intervención, ya que su función propia, exige por esencia la neutralidad y por otra parte, porque a él, le esta encomendado el control de la constitucionalidad. Aparte de todo lo anterior, se le otorgaría a dicho Poder, la jerarquía y dignidad de la que ha carecido.*

*En reiteradas ocasiones, el Poder Judicial de la Federación, ha sido cómplice del Poder Ejecutivo, quizá por la hegemonía tan exagerada que ejerce el Ejecutivo, sobre los otros Poderes, es por ello, que se requieren órganos autónomos, separados de todo vínculo político.*

*La experiencia histórica nos enseña como los pueblos han sufrido tremendas convulsiones revolucionarias, graves alteraciones a la paz social, pero lo que los pueblos no soportan es la anarquía, porque equivale a tanto como a un aniquilamiento de la sociedad, una destrucción absoluta y absurda de la cultura humana.*

*Es por ello que se requiere de reformas a nuestra Constitución, basadas principalmente en lineamientos específicos y apegados a las necesidades que imperan en la actualidad y no a imitaciones burdas y obsoletas, que nada tiene que ver con nuestras exigencias.*

*Los regímenes políticos que niegan la libertad o explotan al hombre, son transitorios porque llevan en si el germen de su propia destrucción. Lo mismo es dañino el régimen que dosifica la libertad, que el que la cotiza en la balanza de los mercaderes. Las sociedades se acostumbran a la injusticia, porque no tienen otra cosa con qué sustituirla.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **CAPÍTULO I**

### **LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y LOS DERECHOS HUMANOS**

**1.1 Concepto de Garantía Individual.**

**1.2 Clasificación de las garantías individuales en nuestra Constitución.**

**1.3 Definición de Derechos Humanos.**

**1.4 Reseña histórica de los Derechos Humanos.**

**1.5 Clasificación de los Derechos Humanos.**

**1.6 Distinción entre Derechos Humanos y Garantías Individuales.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 1.1 CONCEPTO DE GARANTÍA INDIVIDUAL.

Conforme a la Real Academia Española, garantía es la responsabilidad asumida por un contratante. || Cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad.

“Garantía” equivale, en su sentido lato, a aseguramiento o afianzamiento, pudiendo denotar también protección, respaldo, defensa, salvaguardia o apoyo. Jurídicamente, el vocablo y el concepto “garantía” se originaron en el derecho privado.<sup>1</sup>

Según en el Derecho Público, la palabra garantía y el verbo garantizar son creaciones institucionales de los franceses y de ellos las tomaron los demás pueblos en cuya legislación aparece desde mediados del siglo XIX.

El concepto “garantía” en Derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.<sup>2</sup>

La doctrina no se ha podido poner de acuerdo en la acepción estricta y específica que debe tener el concepto de “garantía” en el derecho público y, especialmente, en el constitucional. La diversidad de definiciones o de opiniones sobre lo que debe entenderse por “garantía” obedece a que sus autores toman la idea respectiva en su sentido amplio o lato, sin contraerla al campo donde específicamente debe ser proyectada, o sea, al de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Además, dentro de la amplitud del término “garantía”, los doctrinarios enfocan la definición de este concepto desde diferentes puntos de vista, sugiriendo ideas confusas o demasiado generales.

Suele hablarse, en efecto, de “*garantías institucionales*” como medios de protección de ciertas instituciones establecidas por la regulación constitucional para hacer imposible su supresión en la vía legislativa ordinaria. Esta idea identifica a la garantía con la Constitución misma o, al menos, con los preceptos constitucionales protectores de ciertas instituciones, lo que es inadmisibles, ya que no se trata de desentrañar lo que es “garantía en general”, sino de definir lo que denota el concepto específico de “garantía individual o del gobernado”.

*Kelsen* alude a las “garantías de la Constitución” y las identifica con los procedimientos o medios para asegurar el imperio de la Ley Fundamental frente a las

<sup>1</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Pág. 161. Editorial Porrúa, México 1996.

<sup>2</sup> *Ibid.*, Pág. 162.

normas jurídicas secundarias, es decir, para “garantizar que una norma inferior se ajuste a la norma superior que determina su creación o su contenido”.<sup>3</sup>

El licenciado Fix Zamudio sostiene que “sólo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos constitucionales”, arguyendo que existen dos especies de garantías: las fundamentales (individuales, sociales e institucionales) y las de la Constitución (para los métodos procesales, represivos y reparadores, que dan efectividad a los mandatos fundamentales, cuando son desconocidos, violados o existe incertidumbre respecto de su forma o contenido). Agregando dicho autor que “garantías fundamentales” son las establecidas por los primeros 28 artículos de nuestra Carta Fundamental, las cuales, unas tienen el carácter de individuales, otras pueden estimarse sociales y finalmente también están reguladas determinadas instituciones y entre estas últimas merecen destacarse las establecidas por los artículos 14 y 16 que pueden designarse genéricamente como “garantías de justicia”. Por otra parte, las garantías de la Constitución mexicana, son los procesos establecidos por los artículos 103 y 107 (juicio de amparo), 105 (conflictos entre las Entidades Federativas y la Federación o las entidades federativas entre sí) y 111 (proceso de responsabilidad de funcionarios), que ya son normas estrictamente procesales, de carácter represivo y reparador.<sup>4</sup>

El Maestro Alfonso Noriega, identifica las garantías individuales con los llamados “derechos del hombre”, sosteniendo que estas garantías “son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social”.<sup>5</sup>

El Maestro Burgoa Orihuela señala que: “las garantías denominadas impropriamente “individuales”, no se consignan únicamente para el hombre o persona física, ni sólo protegen sus “derechos”, sino que se extienden a todo ente jurídico, distinto del ser humano en cuanto tal, que se encuentre en la situación de gobernado”. Además señala que desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental vigente, las “garantías individuales” implican, no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido por “derechos del gobernado” frente al poder público.<sup>6</sup>

La relación entre ambos conceptos, “garantía individual y derecho del gobernado”, se deduce de la gestación parlamentaria del artículo primero de la Constitución de 1857.

<sup>3</sup> KELSEN, Hans. *TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO*. Pág. 637. U.N.A.M., México 1988.

<sup>4</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Pág. 164. Editorial Porrúa, México 1996.

<sup>5</sup> *Ibid.*.

<sup>6</sup> *Ibid.* Pág. 165



Los constituyentes de 1856-57, influidos por la corriente jusnaturalista, consideraron que los derechos del hombre son aquellos que éste recibe de Dios y que, dada su amplitud y variedad, no era posible enmarcar dentro de un catálogo. Por ello, dichos constituyentes se concretaron a instituir las “garantías” que aseguraran el goce de esos derechos, de tal suerte que al consagrar las propias garantías, en el fondo se reconoció el derecho respectivamente protegido o asegurado por ellas, estableciéndose así la relación.

Por otra parte, el tratadista Sánchez Bringas arguye que las “garantías individuales o derechos del gobernado son, en realidad, una serie de reglas que determinan el desarrollo de las atribuciones de los gobernantes, o sea, constituyen condiciones competenciales que la autoridad debe satisfacer en su función de aplicar el derecho para que sus actos sean válidos.”<sup>7</sup>

Así mismo, el Maestro Burgoa Orihuela, da el concepto de garantía individual de la siguiente forma:

#### ELEMENTOS

a) Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

b) Derecho Público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).

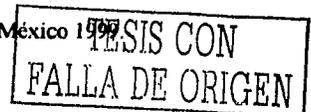
c) Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar y cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

d) Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).

En definitiva se puede decir que garantía individual es: “ el conjunto de derechos que se fundan en las exigencias propias de un sistema jurídico y especialmente de la Ley Fundamental de un Estado, relacionadas con la protección, conservación, desarrollo e integridad física e intelectual, de todo aquel, que por el simple hecho de ser parte integrante de una entidad pública denominada Estado le son reconocidos y que el medio para hacer valer aquellos derechos, es a través del juicio de garantías o amparo”.

En cuanto a su naturaleza jurídica de dichas garantías o derechos, por una parte son un conjunto de condiciones competenciales que la norma jurídica establece en relación

<sup>7</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Pág. 611. Editorial Porrúa, México 1997



con el ejercicio de las atribuciones de los órganos del Estado, al propio tiempo su contenido se compone de mandatos que protegen valores ideológicos de las personas, por ello, desde la perspectiva de la población son derechos públicos en tanto que obligan a las autoridades y son derechos subjetivos porque sus titulares, es decir los gobernados, pueden abstenerse o ejercitarlos.

Retomando la corriente Jusnaturalista, puedo señalar que el origen de las garantías individuales, se encuentra sin lugar a dudas en el Derecho natural, pero no, en la concepción teológica que se ha sostenido por algunos pensadores. En mi opinión el Derecho natural, no lo creó Dios, sino el mismo estado en el que se encontraba el hombre por el simple hecho de serlo. Más tarde y con los problemas inherentes que trae como consecuencia, que el hombre viva en sociedad, fue desarrollándose una idea clara, de que ese derecho natural fuera incluido en los cuerpos jurídicos, legitimando así, éste derecho, y logrando con ello el reconocimiento jurídico; convirtiéndolo de esta manera en garantía individual o derecho del gobernado.

En definitiva, las garantías individuales, “son los derechos legítimos del gobernado, dentro de un ente jurídico, que tienen como principal objetivo, salvaguardar los derechos naturales del hombre inherentes a su propio origen, a través de los medios de defensa que el Estado ponga a disposición del gobernado (juicio de amparo)”.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 1.2 CLASIFICACIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES EN NUESTRA CONSTITUCIÓN.

En la Constitución de 1917, fueron plasmados los derechos que siempre se han buscado en nuestro país “para mejorar y elevar la vida de los mexicanos”: justicia, igualdad, seguridad y bienestar social.

Existen dos puntos de vista para clasificar las garantías individuales:

El primer punto de vista señala que, la relación jurídica en que se traduce la garantía individual puede consistir desde el punto de vista formal en un *no hacer o abstención*, o en un hacer positivo en favor del gobernado por parte de las autoridades del Estado. Teniendo en cuenta las dos especies de obligaciones, las garantías que respectivamente las impongan al Estado y sus autoridades, se pueden clasificar en *garantías materiales y garantías formales*. Dentro del primer grupo se incluyen las que se refieren a las libertades específicas del gobernado, a la de *igualdad* y a la *propiedad*, comprendiendo el segundo grupo las de *seguridad jurídica*, entre las que destacan la de *audiencia y de legalidad*, consagradas primordialmente en los artículos 14 y 16 constitucional. En las garantías materiales, los sujetos pasivos (Estado y autoridades estatales) asumen obligaciones de no hacer o de abstención (no vulnerar, no prohibir, no afectar, no impedir, etc..) en tanto que respecto a las garantías formales, las obligaciones correlativas a los derechos públicos subjetivos correspondientes son de *hacer*, o sea, positivas, consistentes en realizar todos los actos tendientes a cumplir u observar las condiciones que someten la conducta autoritaria para que ésta afecte con validez la esfera del gobernado.

El segundo punto de vista, es el consistente en el contenido del derecho subjetivo público que para el gobernado se deriva de la relación jurídica en que se manifiestan las garantías individuales, éstas pueden ser: *de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica*.

El articulado constitucional que consagra las garantías individuales y que está compuesto por los veintiocho primeros artículos de la Ley Fundamental, se puede inferir que el gobernado tiene varias esferas jurídicas oponibles y reclamables contra las autoridades del Estado. Estas órbitas o esferas jurídicas conciernen al respecto de su situación de *igualdad* con sus semejantes, al de su libertad en todas sus manifestaciones y al de su propiedad y a la observancia de determinadas formalidades, requisitos, medios, condiciones, por parte del poder público para que la actuación de éste sea constitucionalmente válida en la causación de determinada afectación al gobernado, circunstancias que implican una *seguridad jurídica* para éste.

Por ende, las garantías individuales se clasifican en garantías de *igualdad* (artículos 1º, 2º, 4º, 12 y 13); de *libertad* (artículos 5º, 6º, 7º, 9º, 10, 11 y 24); de *propiedad* (artículo 27); y de *seguridad jurídica* (artículos 8º, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23).

Aunque ni la Constitución de 1857 ni la de 1917 consignan expresamente los anteriormente citados tipos de garantías, todas las que respectivamente se contienen en ambos documentos se pueden adscribir a cada uno de ellos, en atención, al contenido del derecho público subjetivo.

### **GARANTÍA DE IGUALDAD:**

La garantía de igualdad se traduce en una relación jurídica que media entre el gobernado por una parte y el Estado y sus autoridades por la otra, constituyendo el primordial contenido de los derechos subjetivos públicos que de dicho vínculo se derivan, las prerrogativas fundamentales del hombre, o sea, aquellos elementos indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad y el logro de su felicidad.

La situación en que existe la igualdad como garantía individual no se forma para el sujeto en virtud de la celebración de un acto jurídico previo y necesario, ni como resultado de una cierta posición económica o jurídica, sino surge concomitantemente humana. Por tal motivo, la igualdad, como contenido de la garantía individual, es una situación en que está colocado todo hombre desde que nace.

La igualdad como garantía individual tiene como centro de imputación al ser humano en cuanto tal, es decir, en su implicación de persona, prescindiendo de la diferente condición social, económica o cultural en que se encuentre o pueda encontrarse dentro de la vida comunitaria.

### **GARANTÍA DE LIBERTAD:**

La libertad es una condición *sine qua non* para el logro de la teleología que cada persona persigue. En esas circunstancias la libertad se revela como una potestad inseparable de la naturaleza humana, como un elemento esencial de la persona.

La libertad individual, como elemento inseparable de la personalidad humana, se convirtió, pues, en un derecho público cuando el Estado se obligó a respetarla. Ya dicho factor no tenía una mera existencia deontológica, sino que se tradujo en el contenido mismo de una relación jurídica entre la entidad política y sus autoridades, por un lado, y los gobernados, por el otro.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La libertad humana se concibe como el contenido de un derecho subjetivo público, cuyo titular es el gobernado, con la obligación estatal correlativa impuesta al Estado y a sus autoridades, es decir, cuando la libertad humana deontológica, basada en supuestos y principios filosóficos propios de la índole de la persona, se convierte en una garantía individual.

### **GARANTÍA DE PROPIEDAD:**

Las garantías sociales en materia agraria deben revelarse en una relación jurídica cuyos sujetos activos estén constituidos por la clase campesina en lo colectivo y por sus miembros singulares en lo individual, siendo el sujeto pasivo la entidad estatal. Esa relación implica derechos de sustancia económica y social a favor de los sujetos activos y las obligaciones correspondientes a cargo del Estado.

### **GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA:**

La seguridad jurídica, al conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas por la Ley Fundamental, se manifiesta como la sustancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos. Esta obligación estatal y autoritaria es de índole activa en la generalidad de los casos tratándose de las diferentes garantías de seguridad jurídica, o sea, que el Estado y sus autoridades deben desempeñar, para cumplir dicha obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas, para que la afectación que generen sea jurídicamente válida.

A diferencia de la obligación estatal y autoritaria que se deriva de la relación jurídica que implican las demás garantías individuales, y que ostenta una naturaleza negativa en la generalidad de los casos, la que dimana de las garantías de seguridad jurídica es eminentemente positiva en términos generales, ya que se traduce, no en un mero respeto o en una abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera del gobernado, que esté destinado a realizar.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **1.3 DEFINICIÓN DE DERECHOS HUMANOS.**

Diariamente y con insistencia oímos hablar de los “derechos humanos” en todos los medios de información. En círculos políticos y en conversaciones cotidianas se hace mención de ellos y se imputa su violación a múltiples autoridades de diversa categoría, materia y competencia.

La Comisión que en esta materia tiene la UNESCO, definió los derechos humanos como “los valores que señalan lo que es natural y justo y que exigen aquellas condiciones de vida sin las cuales, en cualquier fase histórica dada en una sociedad, los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos como miembros activos de la comunidad, porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos”.<sup>8</sup>

Desde las convenciones realizadas en 1966 por la Organización de las Naciones Unidas se han definido los derechos humanos en función de los ámbitos económico, social, civil y político que requiere el hombre para su desarrollo.

Ahora bien, los derechos humanos, son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada.

Además, los derechos humanos tienen la función principal de:

- a) Contribuir al desarrollo integral de la persona.
- b) Delimitar, para todas las personas, una esfera de autonomía dentro de la cual puedan actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades, servidores públicos y de particulares.
- c) Establecer límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea Federal, Estatal o Municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función.
- d) Crear canales y mecanismos de participación que faciliten a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitarias.

---

<sup>8</sup> Ibid.. Pág. 610.

Los rasgos distintivos de los derechos humanos son su universalidad, pues pertenecen a todas las personas, sin importar sexo, edad, posición social, raza, creencia religiosa o condición económica; son limitados debido a que sólo llegan hasta donde comienzan los derechos de los demás o los justos intereses de la comunidad y son inalienables en tanto que no pueden perderse o transferirse por voluntad propia porque son inherentes a la idea de dignidad del hombre.

Los Derechos Humanos, pues, son las prerrogativas del gobernado que consagran los valores del ser humano que socialmente han sido calificados como fundamentales. Así, todo derecho humano es derecho del gobernado, pero no todo derecho del gobernado es derecho humano. No son derechos humanos las prerrogativas que protegen las esferas jurídicas de las personas morales, por ejemplo la de una sociedad anónima.

Pero no siempre fue así, en la actualidad a los derechos humanos se les ha otorgado un valor y un reconocimiento que en otros tiempos no tenía. Es importante señalar que el derecho natural, como tal y sin ninguna restricción era un serio problema, ya que era imposible regular la conducta del hombre en sociedad, lo que trajo como consecuencia, el abuso del derecho natural de unos sobre otros, es decir, el dominio de unos sobre la sumisión de otros; pueblos dominantes y dominados, “la anarquía absoluta”.

Así pues, era importante crear los mecanismos para salvaguardar los intereses de los miembros de la sociedad y de ella misma, ya que de esto dependía el progreso y la evolución de ésta. Elementos importantes para protegerse dicha sociedad, fueron las conductas reiteradas, que en poco tiempo se hicieron costumbres y de éstas últimas cuerpos jurídicos y de ellos a su vez, órganos con autoridad plena, lo que germinó en un Estado moderno.

El concepto de derechos humanos, es un concepto nuevo, pero no debemos olvidar que su naturaleza se encuentra en el derecho natural. Tales derechos y al paso del tiempo fueron incluyéndose en los cuerpos jurídicos, hasta llegar a denominarse hoy en día en un sinnúmero de formas: garantías individuales, derechos del gobernado, garantías del gobernado, etc.

Cabe señalar que en nuestra Constitución Política todo derecho humano es derecho del gobernado, pero no todo derecho del gobernado es derecho humano.

Es importante concluir sin vacilaciones, que: “Los derechos humanos, son el conjunto de derechos contemplados en la Constitución y demás leyes adjetivas, que tienen como principal objetivo, proteger al individuo de los abusos que puede ser objeto por parte de las autoridades y que por el simple hecho de ser humano, independientemente de cualquier condición, por ejemplo: sexo, nacionalidad, credo religioso, etc., le es

reconocido por el sistema jurídico por medio del derecho natural, otorgado a éste desde su concepción.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 1.4 RESEÑA HISTÓRICA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En su concepto actual, la protección de los derechos fundamentales se formaliza en garantías específicas en la legislación de los países, a partir de la época moderna. No obstante, en los textos de derecho positivo de la Edad Media se mencionan claramente múltiples principios básicos, que constituyen antecedentes incuestionables de la salvaguarda de los derechos humanos.

El Concilio de Toledo, casi al principio de la época medieval, en el año 638, sostenía el principio de lo que hoy en día es una de las garantías del proceso penal: “no condenar a nadie sin acusador legal”. Aquel texto eclesiástico señalaba: “Es justo que la vida de los inocentes no sea manchada por la malicia de los acusadores y por lo tanto, nadie que esté acusado por otro, será entregado al suplicio hasta que el acusador se presente y se examinen las normas de las leyes y de los cánones y si se prueba que es persona incapaz de acusar, no se admitirá la acusación, a no ser que se trate de crímenes de lesa majestad”.

La carta de Neuchâtel, Suiza, promulgada en 1214, otorgaba libertades expresas a los habitantes de la ciudad al establecer: “Si algún recién llegado que no está entre nuestros ciudadanos se refugia en nuestra ciudad, establece su domicilio en ella, un año y un día sin ser reclamado, se presenta a su llegada a los funcionarios de la ciudad o a nosotros mismos y ayuda a los trabajos de utilidad pública, nuestros ciudadanos le considerarán en adelante como conciudadano y, como uno de ellos, tendrá nuestra garantía en caso de necesidad. Si no ha ayudado no se le considerará como conciudadano y no se le otorgará ninguna garantía; no toleraremos, sin embargo, por el honor de la ciudad, que dentro de sus muros sea insultado, pero si es detenido o muerto fuera de ellos no lo vengaremos”.

La Carta Magna del Rey Juan “Sin Tierra” de Inglaterra, documento que se remonta a 1215, concedía múltiples garantías: de seguridad jurídica, igualdad, libertad de culto y comercial; prohibición de incautación de tierras por deudas si existían bienes muebles que pudieran garantizarlas; respeto a las costumbres y libertades de los pueblos y ciudades; derecho a ser juzgado por sus pares o iguales; proporcionalidad de las penas en relación con el delito cometido; prohibición de privar de lo necesario para la subsistencia y el principio de que a nadie se podría despojar de sus bienes o de su libertad sino mediante juicio legal de sus iguales y de acuerdo con las leyes de su país.

El *Habeas Corpus* de 1679, también promulgado en Inglaterra, puso a disposición de los individuos un mecanismo legal de protección del Estado contra las detenciones arbitrarias; valoró la importancia de la libertad del hombre sujeto a proceso, principio de la actual libertad provisional; prohibió la detención sin mandato judicial; estableció la

obligación de presentar al detenido ante el juez en un plazo máximo de 20 días e instauró un precepto jurídico todavía vigente: “*Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito*”.

En 1689, el *Bill of Rights* o Petición de Derechos fue presentada por Guillermo de Orange y María Estuardo. Esta declaración establecía la libertad de expresión y de culto; reconocía las garantías de petición; el derecho de portación de armas; señalaba el principio de legalidad, al suprimir al poder Real la facultad de suspender o dispensar leyes; precisaba la libertad de elección de los miembros del Parlamento; el derecho del procesado a ser asistido por un abogado; definía las condiciones de ejercicio del poder real y también la estabilidad e independencia de los magistrados.

La dimensión del mundo establecida a partir de 1492, condición de expansión del pensamiento Europeo, llevó las ideas que impulsaban estos nuevos conceptos a América, donde en 1776 apareció la “Declaración de los Derechos de los Estados del Norte de Virginia”. En este documento, por primera vez se abordaban con claridad los derechos humanos. Su texto estipulaba “que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los que, cuando entran en estado de sociedad, no pueden privar o desposeer a su posteridad por ningún pacto, a saber: el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y poseer la propiedad y de buscar y de obtener la felicidad y la seguridad”.

En 1789, durante la Revolución Francesa, se aprobó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que reconocía los derechos del ser humano por el simple hecho de serlo, concediéndoles además el carácter de universales.

El individualismo fue la corriente de pensamiento que fijó las bases de una nueva relación entre el poder público y los gobernados. Antes de que éste avanzara, los gobiernos eran monárquicos, autocráticos, centralizados y despóticos a tal grado, que la libertad personal estaba a merced del Rey. A partir de las nuevas reglas, el poder público, entonces poder real, debería respetar y consagrar en leyes vigentes los derechos humanos de libertad, propiedad y seguridad jurídica.

Los grandes pensadores que dieron sustento ideológico a la Revolución Francesa en Europa y a la evolución del individualismo en todo el mundo occidental, como Hobbes, Locke, Pufendorf, Rousseau y Montesquieu, entre otros, sostenían la existencia de normas de Derecho Natural que, por ser reglas de existencia previa a la de cualquier configuración política, formaban los derechos inherentes al hombre. Era el principio de los tiempos del *Iusnaturalismo* racionalista, que pugnaba por el acotamiento del poder público y la afirmación del individualismo.

El siglo XIX abrió la brecha hacia las libertades humanas, pues al conseguirse la abolición de la esclavitud, se reconocieron los derechos fundamentales de corte liberal en la mayoría de los Estados “democráticos”.

Más adelante, las dos guerras mundiales del siglo XX unieron a las naciones en una corriente de repudio y condena total a cualquier acto que atentara contra la dignidad humana. Esa convicción propició el Consenso Internacional sobre los Derechos Humanos, mismo que se reflejó en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

A partir de ese momento inició la época moderna de protección de los derechos fundamentales, cuyo sustento estaba en el contenido de la Carta de San Francisco. Dos años antes, en 1946, el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, creó la Comisión de Derechos Humanos de la organización, instancia que redactó la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en 1948. Posteriormente, esa misma Comisión buscó complementar el contenido de la Carta Internacional de los Derechos Humanos, para lo cual elaboró y logró la aprobación de dos nuevos instrumentos internacionales en 1966: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En México, los derechos humanos también cuentan con antecedentes que remontan su historia a cinco siglos. Al inicio de la época colonial, Fray Bartolomé de las Casas, planteó en España el problema relativo a la condición jurídica de los indígenas. El sacerdote sostuvo ante la Corona Española, ocupada por Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, la necesidad de reconocer a los habitantes de los nuevos territorios como personas y, por tanto, capaces de gozar de todas las libertades individuales que se reconocían a los ciudadanos españoles.

En su época independiente, México confeccionó diversos documentos que declaraban y reconocían los derechos fundamentales. Entre otros figura el bando de Miguel Hidalgo y Costilla del 6 de Diciembre de 1810, mediante el cual declaró la libertad del hombre, prohibió la esclavitud y suprimió el pago de tributos a cargo de los indios.

Con estos mismos principios, como parte de la estructura de la Secretaría de Gobernación, en 1989 fue creada la Dirección General de Derechos Humanos, encabezada por el Licenciado Luis Ortiz Monasterio.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de Junio de 1990 se fundó la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue elevada a rango constitucional, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Enero de 1992, cuyo

fundamento jurídico se establece en el artículo 102 constitucional, Apartado B, que da origen a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, así como su reglamento interno.<sup>9</sup>

De esta forma, la Comisión Nacional de Derechos Humanos surge como un organismo descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como objetivos fundamentales la protección, observancia, promoción estudio, y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>9</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES*. Pág. 52, Editorial Porrúa, México 1999.

## 1.5 CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos han sido clasificados de diversas maneras, de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y por la materia que refiere. La denominada “*tres generaciones*”, es de carácter histórico y considera cronológicamente su aparición o reconocimiento por parte del orden jurídico normativo de cada país.

### Primera Generación.

Se refiere a los derechos civiles y políticos, también denominados “libertades clásicas”. Fueron los primeros que exigió y formuló el pueblo en la Asamblea Nacional durante la Revolución Francesa. Este primer grupo lo constituyen los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios en diversas partes del mundo a finales del siglo XVIII. Como resultado de esas luchas, estas exigencias fueron consagradas como auténticos derechos y difundidos internacionalmente, entre los cuales figuran:

- Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social y económica.
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.
- Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.
- Nadie estará sometido a esclavitud.
- Nadie será sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación.
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y disfrutar de él, en cualquier país.
- Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que deseen.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacífica.

### Segunda Generación.

La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, debido a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de derecho.

De ahí el surgimiento del constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Se demanda un estado de bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva, y son:

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.
- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.
- Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.
- Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.
- La educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita.

### Tercera Generación.

Este grupo fue promovido a partir de la década de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional.

Entre otros destacan los relacionados con:

- La autodeterminación.
- La independencia económica y política.
- La identidad nacional y cultural.
- La paz.
- La coexistencia pacífica.
- El entendimiento y confianza.
- La cooperación internacional y regional.
- La justicia internacional.
- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.
- El patrimonio común de la humanidad.
- El desarrollo que permita una vida digna.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La realidad al respecto, es desoladora en varias zonas del mundo y aún en México, que con su condición económica y social sumamente pobre, el alcanzar algunos de los objetivos enumerados con anterioridad se ha convertido en una gran ilusión y pasarán todavía varias décadas para ver consumado siquiera un solo punto. Los viejos vicios del pasado, no pueden desaparecer de un periodo presidencial a otro.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 1.6 DISTINCIÓN ENTRE DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Como ya se ha advertido con anterioridad, los derechos humanos, son “derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permita el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social”. Es decir, el hombre por el simple hecho de serlo, tiene derechos inherentes a su propia naturaleza, lo que trae como consecuencia que el Estado deba reconocerlos bajo el título de “garantías individuales”, haciendo uso éste, de los medios jurídicos pertinentes que estén a su alcance, con la finalidad de que dichos derechos sean protegidos a través de normas jurídicas específicas y no se violente o vulnere la naturaleza misma del hombre.

Los derechos humanos, es una de las especies que abarcan los derechos públicos subjetivos. Estos derechos se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Por ende, los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales, considerando a éstas como meras relaciones jurídicas entre los gobernados por una parte y el Estado y autoridades por otra.

El Maestro Burgoa Orihuela considera que los derechos humanos se traducen en imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a su vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o ente autoteleológico. En otras palabras tales derechos “nacen de la naturaleza que la conciencia interpreta iluminada por la razón”. No provienen de la ley positiva sino de lo que Cicerón reputaba como “*nata lex*” y pertenecen al mundo del derecho natural en concepto de los pensadores cristianos encabezados por Santo Tomás de Aquino. Son anteriores y superiores a la “*sripta lex*” que los órganos legislativos del Estado crean, los cuales tienen el deber ético-político de reconocerlos como fundamento de la vida pública y social.<sup>10</sup>

Como imperativos de carácter moral y filosófico, los derechos humanos asumen positividad en virtud de dicho reconocimiento. Esta asunción les otorga obligatoriedad jurídica al convertirlos en el contenido de los derechos subjetivos públicos, que son un

---

<sup>10</sup> Ibid.. Pág. 51

elemento esencial integrante de las garantías individuales o del gobernado. Merced a tal conversión adquieren coercitividad que se proyecta sobre la actuación de los órganos del Estado y la cual, por esta razón, se torna coercible.<sup>11</sup>

De estas afirmaciones se infiere la relación que existe entre los derechos humanos, los derechos subjetivos públicos y las garantías individuales. Los primeros por su imperatividad ética, condicionan la previsión constitucional de los segundos que a su vez se implican en las garantías del gobernado.

La relación se descubre claramente en el texto y espíritu del artículo primero de la Constitución de 1857. Así, según este precepto, los derechos humanos o los derechos del hombre “son la base y el objeto de las instituciones sociales”, por lo que “todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”. Por ende, el objeto de preservación de estas garantías estriba en los consabidos derechos humanos ya convertidos en derechos subjetivos públicos de todo gobernado como elementos inherentes a las propias garantías.<sup>12</sup>

El estudio de los derechos humanos permite distinguirlos de los derechos del gobernado; aquellos son una especie de éstos, la más importante ciertamente. Por ello es importante recalcar, que del derecho natural se derivaron los derechos humanos y que sin el debido reconocimiento jurídico de éstos, quedarían relegados y en el olvido.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> *Ibíd.*

## **CAPÍTULO II**

### **EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**2.1 La suspensión de garantías individuales en México, durante la Segunda Guerra Mundial.**

**2.2 Causas por las que se suspenden las garantías individuales.**

**2.3 Vigencia espacial y temporal de las garantías individuales suspendidas.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **2.1 LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES EN MÉXICO, DURANTE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.**

Ya que estuvieron en vías de solución los problemas con los Estados Unidos de América sobre el petróleo, las reclamaciones y la deuda y ante la actitud amistosa que demostró hacia México el gobierno de Roosevelt, era de esperarse que el presidente Ávila Camacho decidiera abandonar la neutralidad ante el conflicto mundial. Por lo pronto, México condenó la agresión japonesa a Pearl Harbor y rompió relaciones diplomáticas y consulares con las potencias del eje, pocos días después del mencionado ataque japonés.<sup>13</sup>

Se promulgó luego un decreto por el cual México concedía permiso para transitar por los mares y territorio nacional, a las fuerzas armadas de otras Repúblicas del Continente Americano, y se constituyó la Comisión Mexicana-Estadounidense de Defensa conjunta.

México se preparaba para la guerra reforzando las regiones de la costa del Pacífico, cuya defensa preocupaba al gobierno de Estados Unidos, y se entregó al General Lázaro Cárdenas el mando del ejército en aquella región.

Sin embargo, aún no se había decidido la declaración oficial de guerra debido a que el presidente mexicano quería actuar con prudencia frente a la oposición de algunas personas y grupos, tanto de izquierda como de derecha, que temían las consecuencias socio-económicas que podría acarrear al país una situación de guerra internacional, y tenían además desconfianza hacia los Estados Unidos, siempre ávidos de apoderarse del territorio mexicano.

En mayo de 1942 se produjo un acontecimiento que habría de justificar el ingreso de México en la guerra; el constante envío de petróleo mexicano hacia Estados Unidos por vía marítima a través del Golfo, atrajo la atención de los submarinos alemanes, que se dedicaron a detener a los barcos mercantes mexicanos, para advertirles que, en caso de continuar proporcionando petróleo al gobierno estadounidense, se expondrían a graves consecuencias.

El día 14 de Mayo fue torpedeado y hundido el "Potrero del llano" frente a las costas de Florida, y en el incidente murieron cinco marinos mexicanos. Aquel acontecimiento inclinó las opiniones de algunas personas en favor de declaración de guerra contra las potencias del eje, entre esas opiniones figuraban las de los partidos de izquierda y derecha, que antes se habían opuesto.

<sup>13</sup> DELGADO DE CANTÚ, Gloria M. *HISTORIA DE MÉXICO; Formación del Estado Moderno*. Pág. 327, Editorial ALHAMBRA, México 1988.

México envió una enérgica protesta al gobierno alemán a la que Adolfo Hitler ni siquiera respondió; el día 22 de mayo llegaba de Washington la noticia del hundimiento de otro barco petrolero mexicano, el “Faja de Oro”. Esta nueva agresión aceleró la decisión de Ávila Camacho y enseguida se anunció la existencia de un “estado de guerra”; no se trataba de una “declaración de guerra” porque, de acuerdo con su tradición pacifista, México no intervenía en el conflicto por su propio deseo sino “compelido por el rigor de los hechos y por la violencia de la agresión”.<sup>14</sup>

A fines del mes de Mayo de ese mismo año, el Presidente Ávila Camacho convocó a todos los miembros de su gabinete, integrantes del Consejo de Ministros, para una sesión memorable con el fin de discutir y aprobar las medidas que habrían de tomarse frente a la doble ofensa que se perpetró a nuestra soberanía, habiéndose acordado unánimemente tres puntos fundamentales:<sup>15</sup>

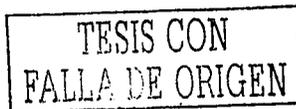
Primero. *Declarar el estado de guerra entre la República Mexicana por una parte, y Alemania, Italia y Japón por la otra;*

Segundo. *Suspender la vigencia de garantías individuales que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; y*

Tercero. *Solicitar en favor del Poder Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar.*

Estando en receso el Congreso de la Unión, la Comisión Permanente convocó a los miembros de éste a un periodo extraordinario de sesiones, en el cual serían tratados únicamente los puntos acordados por el Ejecutivo, de conformidad con el Consejo de Ministros, tal como lo prevé el artículo 79 constitucional en su fracción IV, convocatoria que en forma de decreto fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de mayo de 1942.

Por su parte, el Congreso de la Unión, en sesión extraordinaria celebrada el día 30 de mayo del mismo año y una vez que el Presidente de la República hubo reforzado con sólidos y convincentes argumentos su petición respecto de los tres puntos fundamentales anotados, aprobó la ley que faculta al Ejecutivo conforme al artículo 89, fracción VIII, de la Ley Fundamental, para declarar el estado de guerra entre México y las naciones del eje, ley que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de junio de 1942, declaración que en forma de decreto presidencial fue publicada en dicho Diario Oficial en la misma fecha.



<sup>14</sup> Ibid., Pág. 327.

<sup>15</sup> BURGOA ORIGUELA, Ignacio. *LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES*. Pág. 215. Editorial Porrúa. México 1999.

El primero de junio de 1942 mediante decreto se aprobó la suspensión de garantías individuales en los términos del artículo 29 constitucional, argumentándose que el Ejecutivo Federal estuvo investido de la facultad de legislar y de introducir en los distintos ramos de la Administración Pública, las modificaciones necesarias para con la mayor eficacia, atender a la seguridad de la Nación.

En primer lugar, el mencionado Decreto, así como su Ley Reglamentaria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de junio de 1942, eran de carácter general. La generalidad de los citados ordenamientos se traducía en la circunstancia de que la suspensión de garantías individuales que establecían, afectaba a todo individuo o habitante de la República Mexicana, independientemente de su condición particular. En segundo lugar, la suspensión instituida por dichos cuerpos normativos era de índole nacional, supuesto que afectaba a todo el territorio del país. Los caracteres de generalidad en cuanto a los sujetos afectados y de vigencia nacional, por lo que toca a su aplicación territorial de que estaba investido el Decreto de suspensión de garantías individuales, estaban corroborados por el texto mismo de sus prevenciones contenidas en el artículo primero, que rezaba:

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

Otra de las particularidades de dicho decreto era el relativo a su transitoriedad del mismo, o sea, su vigencia limitada en cuanto al tiempo. Esta vigencia limitada perduraría siempre y cuando subsistiesen los motivos que originaron la expedición del multicitado decreto, tal como lo declaraba éste en su artículo 2º, que señalaba:

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

Una vez declarado el estado de guerra a Alemania, Italia y Japón, se incurrió en el error de consignar en el artículo 3º transitorio, la facultad del Poder Ejecutivo para delegar parcialmente sus atribuciones relacionadas con la suspensión de garantías, mientras aparecía el reglamento, en las autoridades federales por él designadas; advertida la Comisión dictaminadora del error cometido, suprimió en su dictamen aquel artículo y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de conformidad con el Poder Ejecutivo se votó y publicó la ley sin hacer advertencia alguna de que la iniciativa había sido mutilada, con lo cuál se violó el reglamento del Congreso.

De acuerdo con la amplitud con que el mencionado decreto consignaba la suspensión de determinadas garantías individuales, éstas, en toda su extensión y sin salvedad alguna, debieron haber sido relevadas de su vigencia, máxime si se atiende a la declaración categórica del artículo 2 transitorio del aludido decreto, que decía:

*“En esa misma fecha empezará 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”.*

La suspensión absoluta de las garantías individuales señaladas en el artículo primero del aludido decreto, tuvo lugar en forma muy efímera, esto es, en el lapso comprendido entre el 2 de junio de 1942 y el 13 del propio mes y año, es decir, hasta antes de la expedición de la Ley Reglamentaria respectiva que prevenía el artículo 3. Durante ese término en virtud de que la suspensión de garantías individuales, a la que el artículo primero del multicitado decreto aludía, era absoluta, el juicio de amparo por violación a las mismas era completamente improcedente, dado que habían sido despojadas de su vigencia.

La Ley Reglamentaria del Decreto de Suspensión de garantías individuales o Ley de Prevenciones Generales respectiva, contenía declaraciones fundamentales importantísimas, tanto en su texto normativo, como en su exposición de motivos, y que vinieron a corroborar el régimen de legalidad.

El artículo 4º de dicha Ley Reglamentaria, señalaba:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*“Todas las autoridades federales, locales y hasta municipales conservan su competencia y atribuciones que les corresponden, en los estrictos términos de las leyes federales o locales que normen sus actividades. En consecuencia, fuera de los casos expresamente previstos por esta ley y por la legislación de emergencia que en lo sucesivo se dictare, ninguna autoridad federal, local o municipal puede realizar acto alguno que no le esté permitido por las leyes ordinarias expedidas con sujeción estricta a los mandatos de la Constitución”.*

Esta consideración legal fue confirmada por la Suprema Corte en resolución de fecha 15 de Marzo de 1945, recaída al recurso de revisión impuesto por el licenciado Víctor Velázquez, como defensor del licenciado Carlos A. Madrazo, contra el auto de sobreseimiento dictado por el C. Juez Segundo de Distrito en materia penal del Distrito Federal en el amparo promovido por dicho profesionista, a nombre de su defenso, contra

el auto de formal prisión pronunciado en contra de éste por el C. Juez Primero de Distrito en materia penal del Distrito Federal por el delito de traición a la patria, entre otros.

Dice así la parte conducente de la resolución de la Corte: “si las leyes de emergencia restringen las garantías individuales teniendo en cuenta el estado de guerra que existe en nuestra nación y las que forman el Eje, esa restricción de garantías no puede afectar el orden constitucional, que descansa precisamente en la división de los poderes públicos, ni menos puede limitar las facultades propias de cada uno de dichos poderes, pues rompería el equilibrio que debe existir en las funciones interdependientes de los órganos del Estado ...”, agregando posteriormente “... es indiscutible y fuera de toda duda, que una ley de emergencia, que como se dijo anteriormente tiene el propósito de restringir determinadas garantías individuales de los particulares, no puede afectar por ningún concepto el orden constitucional”.<sup>16</sup>

Ahora bien, en la exposición de motivos se afirmó: “el Ejecutivo estima que las prevenciones generales que debe dictar en cumplimiento de las atribuciones que le señala el artículo 29 constitucional, además de satisfacer los requisitos que este precepto establece, deben referirse a fijar por ahora limitaciones sólo a aquellos derechos del hombre cuya restricción sea ineludible como consecuencia inmediata y directa del estado de guerra decretado”.

Por otra parte, la aplicación concreta o general de las limitaciones a las garantías individuales que contenía la Ley de Prevenciones Generales, sólo pudo llevarse a cabo por el Ejecutivo Federal y únicamente a través de sus colaboradores inmediatos, como son los Secretarios de Estado, Procurador General de la República y Jefes de Departamentos Autónomos. De acuerdo con esta declaración, ninguna autoridad del Estado que no haya sido el Presidente de la República o los funcionarios antes mencionados, cuando éstos actuaran con la expresa autorización del Ejecutivo, pudo aplicar las disposiciones limitativas o restrictivas de las garantías individuales a que se refería dicho ordenamiento reglamentario, a no ser que las facultades correspondientes le hayan sido expresamente otorgadas por las leyes de emergencia o por la legislación ordinaria, tal como se desprendía de los artículos 1 y 2 de la Ley Reglamentaria del artículo primero de la de Prevenciones Generales.

El 13 de Junio de 1942 salió publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Prevenciones Generales relativas a la suspensión de garantías individuales, que contenía reglas muy atingentes reveladoras del criterio y capacidad jurídicos de los autores del proyecto correspondiente.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*. Pág. 219

En esas condiciones el propio Ejecutivo expidió el decreto de 7 de Octubre de 1943 en el cual, dado que se le faculta para establecer la pena de muerte aún para casos distintos de los señalados en el párrafo III del artículo 22 constitucional, toda vez que la garantía consignada en ese párrafo fue igualmente suspendida y como la suspensión de garantías comprendía a todo el territorio y a todos los habitantes de la República, consideró, por las razones que en el propio decreto se expresaron, que procedía imponer la pena capital al salteador en camino o en despoblado, dando competencia a las autoridades federales para conocer de los procesos correspondientes; es decir, en este decreto el Ejecutivo, de acuerdo con la facultad que se reservó en la parte final del artículo 12 de la Ley de Prevenciones Generales, creó el delito de salteamiento como delito federal.

Ahora bien, dadas las características que originaron la participación de México en la Segunda Guerra Mundial y previéndose similares situaciones con posterioridad en la República Mexicana, no sólo externas sino también internas y sin llegar a decretar la suspensión de garantías individuales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación legitima las siguientes medidas "*precautorias*":

Instancia: Pleno

Época: Novena

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su gaceta

Parte: III, Marzo de 1996

Tesis: P. XXVIII/96

Página: 435

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Rubro

**EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERIA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA.**

El artículo 89 fracción VI de la Constitución, faculta al Presidente de la República a utilizar al Instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior lo que, de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento, exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del Presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o

conflicto -previsto por el artículo 29 constitucional- se produzca una situación que haga temer fundamentamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.

### Precedentes

Acción de Inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de Marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de marzo en curso, aprobó, con el número XXVIII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia.

Las consideraciones anteriores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, me parecen que fueron inadecuadas, en virtud de que el Ejecutivo Federal no sólo es omnipotente por parte de este órgano, para el caso del artículo 29 constitucional, sino también una especie de previsor de situaciones que en caso de no enfrentarse a tiempo traerían por ende, la suspensión de garantías individuales; la pregunta sería ¿cuáles son los parámetros para definir o clasificar una situación de peligro, sin llegar a la condición que supone el texto constitucional? O mejor aún ¿cuáles situaciones cabrían en el supuesto de una perturbación grave de la paz pública o de los otros supuestos, a que hace referencia el artículo 29?. Ya que en el levantamiento armado en Chiapas por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, ni siquiera se suspendieron garantías individuales y a pesar de ello, se violaron y transgredieron las garantías individuales de muchos habitantes de dicha entidad.

Sin lugar a dudas, de manera discrecional, el Ejecutivo Federal y sus colaboradores inmediatos, determinarían y resolverían en la mayor parte de los casos cuestiones meramente políticas, sin tocar el fondo real del problema, aspecto que me parece delicado.

Ahora veamos, lo relativo a la procedencia o improcedencia del amparo en la segunda guerra mundial, de acuerdo con la siguiente tesis jurisprudencial:

Época: Quinta Época

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Instancia: Primera Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte : CXVII

Tesis: Página: 1432

## LEYES DE EMERGENCIA, AMPARO CONTRA LAS SENTENCIAS DICTADAS EN APLICACION DE LAS.

Es improcedente el juicio de amparo contra las sentencias que se dictaron durante la vigencia de la suspensión de garantías por delitos previstos por las leyes de emergencia, en virtud de que si bien es cierto que al ser levantado dicho estado de emergencia se recuperaron en toda su integridad las garantías individuales que habían quedado restringidas por contingencias especiales del peligro nacional, cierto es también que esa reintegración a la vida institucional con pleno goce de garantías no puede abrir la puerta al juicio de amparo para juzgar situaciones que se presentaron durante aquella época de suspensión de garantías, puesto que ello equivaldría únicamente a desconocer la proscripción expresa del juicio de amparo, prevista por la Ley de Emergencia y al considerar reservada la procedencia del juicio cuando cesare el estado de emergencia. Proscrito radical y definitivamente un derecho, no es posible hacerlo resurgir exclusivamente por leyes especiales, cuyo texto no debe desatenderse.

### Precedentes.

Amparo penal directo 1798/49. 15 de junio de 1953. Mayoría de tres votos.  
La publicación no menciona el nombre del ponente.

Aunque la Suprema Corte de Justicia, otorgó la posibilidad, una vez que se decretó el levantamiento del Estado de Emergencia, de ocurrir, tanto los procesados, como los sentenciados al juicio de garantías, esto era única y exclusivamente para reclamar, si dichas leyes de emergencia les fueron aplicadas bien o mal, conforme al artículo 14 constitucional, es decir, lo que trató de resolver la Suprema Corte, a través del amparo fue lo relativo a las formalidades esenciales del procedimiento y no propiamente a las sentencias, que como advertí en la anterior jurisprudencia, el juicio de amparo era improcedente, más no así para las formalidades del procedimiento.

Es menester, transcribir a continuación dicha tesis:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## AMPARO PENAL, PROCEDENCIA DEL. LEGISLACION DE EMERGENCIA.

Si el desposeído de la garantía del artículo 14 constitucional, y juzgado además, conforme a las leyes de emergencia, no estuvo en posibilidad jurídica de ocurrir al juicio de amparo, como supremo tutelador de las garantías individuales, detenidas temporalmente, en su vigor constitucional, pasado ese periodo inusitado, si puede, en plena vigencia de esas garantías, ocurrir al juicio de garantías para reclamar, únicamente, si tales leyes de emergencia le fueron aplicadas bien o mal, conforme a los preceptos vivos, definitivos y autoritarios, que la constitución consagra en el artículo 14. Cerrar la puerta del amparo a un reo sujeto a las leyes de emergencia, con base en un articulado de ley secundaria, como lo es la que lo privo de sus garantías, sería tanto como extender la vigencia de esa ley, ya derogada, dándole un efecto de ultra actividad que choca abierta y toscamente con las normas constitucionales que son las únicas, en jerarquía y potencia, que deben regular la vida jurídica de México. Es axiomático que levantando el estado de emergencia y establecido por el artículo 1ro. del decreto de veintiocho de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, que a partir del día primero de octubre del mismo año se levanta la suspensión de garantías decretada el primero de junio de mil novecientos cuarenta y dos, y se restablece, por lo tanto, el orden constitucional en toda su plenitud, cesaron, por una parte, los efectos de ultra actividad de la ley en cuestión y, por otra parte, el hombre, como entidad jurídica, readquirió el goce de las garantías constitucionales que, por la contingencia de peligro nacional, le habían sido suspendidas, lo cual es tanto como cortar de tajo la ultra actividad de la legislación de emergencia y dar no sólo a los delinquentes de esa etapa circunstancial no sentenciados, sino también a los ya sentenciados ejecutoriadamente la plena y total posibilidad de reclamar, a través del juicio de amparo, si esas leyes que se aplicaron, lo fueron exactamente y si la más preciada de sus garantías, que es la de la libertad, no fue vulnerada injustamente, bien estuvo que se haya aplicado a los que delinquieron en la época emergente, en toda su magnitud y en su potencia, las leyes de emergencia, pero no lo es que, ya restablecida la fuerza de la constitución, se permita sufrir al condenado en tales circunstancias, lo que la propia ley no podía imponerle y se consienta que la penalidad no se le haya aplicado de acuerdo con esa ley y no más allá de lo que ella establecía. Adoptar la postura contraria, es tanto como conceder vigor jurídico a una ley que se lo autolimitó y romper con la tradición constitucional de que, tratándose de la libertad humana, no hay término para recurrir al amparo. Y como se trata en tales casos, de una sentencia de primera instancia pronunciada en aplicación de la ley de emergencia que establece que contra ella no se admita recurso alguno, evidentemente que tiene que considerarse que el carácter de tal resolución es el de una sentencia definitiva, contra la que procede el recurso de amparo ante la Suprema Corte.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Nota: se captura con carácter ilustrativo.

Precedentes.

Tomo C. Leyva Alvarado José Luis. Pág. 1422. 18 de junio de 1949. Tres Votos. Tomo XCVII Pág. 2446.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 2.2 CAUSAS POR LAS QUE SE SUSPENDEN LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

La decisión de iniciar el procedimiento suspensivo de garantías individuales supone una elevada responsabilidad histórica y política del Ejecutivo Federal. No es fácil para el Presidente de la República adoptar tal decisión o abstenerse de hacerlo, a pesar que exista un fenómeno que ponga en grave riesgo a la sociedad y al Estado.

Pero es mayor la responsabilidad presidencial cuando no decide iniciar dicho procedimiento suspensorio de garantías, no obstante que exista alguna de las causas establecidas en el artículo 29 constitucional. En esta difícil circunstancia se encontraron los Presidentes Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

El primero no inició el procedimiento de suspensión de garantías y dio intervención a las fuerzas armadas para enfrentar el movimiento social de 1968, en Tlatelolco. El Presidente Luis Echeverría tampoco adoptó la medida a pesar de la violencia generada en el país con motivo de la "guerrilla" urbana encabezada por la "Liga Comunista 23 de Septiembre" y por la "guerrilla" rural que se desató en el Estado de Guerrero con el levantamiento armado del profesor Lucio Cabañas. Por último, el Presidente Carlos Salinas tampoco aplicó el artículo 29 constitucional ante la grave perturbación social provocada en el Estado de Chiapas con motivo del levantamiento armado iniciado el 1° de Enero de 1994 por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

En los tres casos anteriores, la conducta presidencial se dirigió a restablecer la paz y el orden pero no se apejó a las normas constitucionales, de acuerdo a las consideraciones siguientes:

a) Porque sin declarar el estado de emergencia, los tres Presidentes hicieron uso de las fuerzas armadas en contra de lo dispuesto por el artículo 129 constitucional, que reza lo siguiente:

*" En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas".*

b) Porque pretendiendo mantener formalmente una situación de paz, en los tres casos la autoridad privó de derechos como la vida, la integridad personal, la libertad, la inviolabilidad del domicilio, el libre tránsito y causó otras molestias sin haber cumplido

con los derechos de audiencia y legalidad consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, respectivamente.

En definitiva, se puede señalar que la facultad discrecional del presidente de adoptar o no las medidas para suspender las garantías individuales, es una atribución plena e inobjetable.

Ahora bien, el principio general que acepta nuestra Constitución, en materia de Poderes, es el de la división de ellos; en efecto, el primer párrafo del artículo 49 constitucional establece que “El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Sin embargo, este principio general tiene algunas excepciones es decir, no es rígido sino flexible; esto es que, en algunos casos, sin violar este principio, la propia Constitución admite que un poder realice funciones material y formalmente correspondiente a otro poder. Estos casos de excepción los señalan, estrechamente relacionados entre sí, los artículos 29 y 49 constitucionales.

El artículo 29 se pone en movimiento “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”. Solamente en estos dos primeros casos de invasión o perturbación grave de la paz pública el Presidente de la República podrá realizar funciones de la competencia del Legislativo. Fuera de tales casos, queda a la discreción de los poderes Ejecutivo y Legislativo, definir, con la competencia que a cada uno señala el precepto, si existe una situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

El fenómeno se presenta cuando se dejan sin efectos, durante un periodo determinado o determinable, ciertas disposiciones de la norma constitucional con el objeto de resolver algún problema que ubique en grave riesgo al Estado, sus Instituciones, su población o su territorio; también se conoce como estado de emergencia, de excepción o de sitio.

El Tratadista Sánchez Bringas define al Estado de emergencia como lo que acontece cuando en la combinación de factores conocidos surge un fenómeno inesperado. Estado de excepción es el fenómeno que ocurre rara vez o se aparta de lo ordinario. Por su parte, Estado de sitio significa sitiar, es decir, cerrar toda salida a alguien.<sup>17</sup>

Previa la existencia del estado de necesidad a que se refiere el artículo 29 constitucional, éste señala dos medios para enfrentarse a la situación: la suspensión de

---

<sup>17</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *DERECHO CONSTITUCIONAL*. Pág. 247, Editorial Porrúa. México 1999.

garantías individuales y la concesión por el Congreso de la Unión al Presidente, de las autorizaciones que aquél estime necesarias para que éste haga frente a la situación.

Las garantías que otorga la Constitución, no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece (artículo 1° Constitucional), estos casos y condiciones los señala el artículo 29 constitucional; ábrese así la puerta, dice el Licenciado Tena Ramírez, a leyes privativas, lo cual está prohibido. (Iturbide en 1824 y Leonardo Márquez y sus cómplices en 1861; estuvieron bajo leyes semejantes).<sup>18</sup>

La suspensión de garantías individuales es una operación legislativa, que por lo tanto debe reunir las características de toda Ley: debe ser general, impersonal y abstracta.

La suspensión de garantías individuales es un fenómeno jurídico-constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia pueda válidamente desarrollarse. Sin que previamente se decrete la suspensión mencionada por los medios y autoridades a que alude la Ley Fundamental, la labor del gobierno estatal tendiente a prevenir o remediar los males públicos inherentes a la situación anormal, sería jurídicamente inválida, teniendo el gobernado el derecho de oponerse a ella a través de los conductos que, como el juicio de amparo, la Constitución le brinda. En consecuencia, antes que las autoridades del Estado estén en condiciones de hacer frente a la situación de emergencia, deben suspender las garantías individuales que constituyan un obstáculo al desarrollo rápido y eficaz de la actividad estatal-autoritaria de prevención o remedio.<sup>19</sup>

La suspensión de garantías individuales implica la cesación de vigencia de la relación jurídica que importa la garantía individual, o sea, la paralización de la normatividad de los preceptos constitucionales que la regulan. Consiguientemente, en virtud de la suspensión de garantías individuales, tanto los derechos públicos subjetivos como las obligaciones estatales que se derivan o emanan de la relación jurídica que aquéllas entrañan, dejan de tener eficacia, ejercitabilidad o exigibilidad jurídicas. Por ende, ni el gobernado o sujeto activo de dicho vínculo puede ejercitar los derechos de que es titular, ni el Estado y autoridades están obligados a observarlos o cumplirlos.

La cesación de vigencia de las garantías individuales importa también la de sus limitaciones o reglamentaciones legales o constitucionales, puesto que siendo éstas accesorios normativos de las primeras, siguen la suerte del objeto limitado o reglamentado. La suspensión de garantías individuales trae como consecuencia que tanto

<sup>18</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 221, Editorial Porrúa. México 1998

<sup>19</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES*. Pág. 210, Editorial Porrúa. México 1999.

los preceptos constitucionales que las consagran como las leyes reglamentarias u orgánicas respectivas dejan de estar vigentes.

El artículo 29 constitucional menciona como causas específicas que originan el estado o situación de emergencia que provoca, a su vez, la suspensión de garantías individuales, las siguientes: invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Es curioso observar que el texto constitucional menciona como única causa específica la “invasión” y no se refiere a la guerra, no obstante que este fenómeno normalmente implica un mayor grado de amenaza o de riesgo. Esta situación se explica en la historia de México que en más de 170 años de vida “independiente” ha sostenido dos guerras formales: una contra Estados Unidos, en 1847, y otra durante la segunda Guerra Mundial, contra Alemania, Italia y Japón, en 1942; sin embargo en lo que se refiere a las invasiones, el país las ha sufrido en más de 300 ocasiones.<sup>20</sup>

Las otras causas enunciadas en el precepto son tan amplias que permiten comprender en ellas, todos los fenómenos concebibles que puedan poner en riesgo al Estado mexicano y a su sociedad.

Por lo tanto, se puede hablar de un sinnúmero de causas, que pueden dar origen a la suspensión de garantías individuales, en virtud de que, la Constitución y particularmente el artículo 29, se refieren a casos muy generales, pudiendo hacerse mención de:

a) Guerra Internacional. Entendiéndose como el conflicto armado entre dos o más Estados.

b) Guerra Civil. Es el conflicto armado entre dos o más ejércitos de un mismo Estado.

c) Rebelión. Consiste en el levantamiento armado de un sector de la sociedad, que tiene por objeto derrocar al gobierno establecido y ocupar el poder.

d) Sedición. Se entiende el levantamiento tumultuario, sin uso de armas, de un grupo o sector de la población en contra de las autoridades.

e) Motín. Se refiere al levantamiento de un grupo o sector, que para hacer uso de un derecho, para ejercerlo o para evitar el cumplimiento de una ley, perturbe el orden público con el empleo de violencia.

<sup>20</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Pág. 255. Editorial Porrúa. México 1999.

f) Causas naturales. Además de las causas que implican conductas humanas se pueden generar otras que son producto de fenómenos naturales como terremotos; erupciones volcánicas, inundaciones y epidemias.

En definitiva, se llama invasión a la irrupción hecha en un país por una fuerza militar extranjera, entendiéndose por tal, la trasgresión a la soberanía nacional a que hace alusión, el artículo 39 Constitucional, de manera violenta y utilizando medios puramente belicosos y por perturbación grave de la paz pública se entiende un desorden social serio, tal es el caso de levantamientos armados internos que pretenden desestabilizar el orden social, político y económico, con el propósito de imponer un régimen distinto al que impera en ese momento, ejemplo de ello sería el delito de rebelión, por el cual se pretende abolir o reformar la Constitución; reformar, destruir o impedir la integración de la Instituciones Constitucionales y separar o impedir el desempeño de su cargo a alguno de los altos funcionarios de la federación.

Igualmente se refiere a "*cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto*", comprendiendo por tal, verbigracia el delito de sedición, donde en forma tumultuaria, sin uso de armas, resistan o ataquen a la autoridad para impedir el libre ejercicio de sus funciones con alguna de las finalidades a que se refiere el delito de rebelión.

Se trata pues, de tres supuestos: el primero se refiere a una irrupción extranjera; el segundo a levantamientos armados o beligerantes internos, es decir, dentro del territorio nacional y el tercero a medios violentos pero sin el uso de armas, pero que de igual forma ponen a la sociedad en peligro.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 2.3 VIGENCIA ESPACIAL Y TEMPORAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES SUSPENDIDAS.

En nuestro orden constitucional, la suspensión de garantías individuales se caracteriza por varias modalidades jurídicas importantes. En primer lugar, el acto que instituye la suspensión de garantías individuales debe ser materialmente legislativo, conteniendo prevenciones generales, es decir, sin que el fenómeno suspensivo se contraiga a ningún individuo o individuos determinados. Consiguientemente, un decreto o ley, que no contenga dicha característica de generalidad, sino que suspenda las garantías individuales en relación con una sola persona moral o física o con un grupo determinado de sujetos, sería inconstitucional a todas luces.<sup>21</sup>

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

Por ende, la magnitud del ámbito geográfico en que se aplica la medida suspensoria depende del grado de riesgo y de la naturaleza de la causa que le dé origen. Si la causa es una guerra internacional, la suspensión parcial de la Constitución debe comprender todo el territorio nacional y si el fenómeno tiene una localización y efectos regionales, la medida sólo debe comprender la parte del territorio nacional afectada.<sup>22</sup>

Otra de las modalidades jurídicas de la suspensión de garantías individuales, que se desprende del artículo 29 constitucional consiste en que, el acto o la situación suspensivos tienen un carácter temporalmente limitado o transitorio, rigiendo únicamente mientras subsista el estado de emergencia que los motivó.

El texto del artículo 29 constitucional obliga al Presidente de la República a precisar la duración del estado de emergencia, señalando una fecha definida o, cuando esto no sea posible, estableciendo las bases que permitan determinar su conclusión. Ante un fenómeno natural, el decreto de suspensión de garantías individuales puede establecer una fecha exacta para levantar el estado de emergencia. Sin embargo, hay eventos que no permiten definir una fecha precisa. En estos casos, la obligación de precisar la limitación temporal de la suspensión de garantías se cumple señalando las bases que determinen esa

<sup>21</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES*. Pág. 213, Editorial Porrúa. México 1999.

<sup>22</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *DERECHO CONSTITUCIONAL*. Pág. 258. Editorial Porrúa. México 1999.

limitación, verbigracia, el presidente Manuel Ávila Camacho satisfizo dicho requisito, estableciendo el plazo de treinta días después de que concluyera la segunda guerra mundial, como limite temporal de la suspensión de garantías individuales que había decretado.

El maestro Burgoa Orihuela infiere que en relación con la cesación de vigencia de la suspensión de garantías individuales se presenta un problema que no deja de tener importancia: esa cesación ¿se produce *ipso iure*, una vez desaparecido el estado de emergencia que provoca la mencionada suspensión, o bien se requiere para ello la expedición de un decreto derogatorio expreso?<sup>23</sup>

Estimando que la suspensión de garantías individuales opera *ipso iure* una vez desaparecida la causa que la determinó, puesto que ni el Ejecutivo ni el Legislativo, ni cualquiera otra autoridad estatal tienen facultad para retardar dicha cesación, 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.

El Licenciado Mario de la Cueva señala: “ La suspensión de garantías, las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas terminan al cesar la emergencia para la que fueron concedidas. La proposición no necesita demostrarse, pues deriva del texto mismo del artículo 29 y, por fortuna, está en todas las leyes que han dictado los Congresos mexicanos al suspender las garantías”. “El levantamiento del estado de suspensión de garantías es automático”.<sup>24</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>23</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES*. Pág. 214. Editorial Porrúa. México 1999.

<sup>24</sup> *Ibid.*, Pág. 244.

## **CAPITULO III**

### **LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO Y SUS AUXILIARES EN LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES**

**3.1 Facultades Extraordinarias del Poder Ejecutivo para suspender las garantías individuales.**

**3.2 El Congreso de la Unión frente a la suspensión de garantías individuales.**

**3.3 El papel de la Comisión Permanente en la suspensión de garantías individuales.**

**3.4 La actuación de los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos en la suspensión de garantías individuales.**

**3.5 El cometido del Procurador General de la República en la suspensión de garantías.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.1 FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEL PODER EJECUTIVO.

Se ha afirmado constantemente y no sin razón, que el gobierno de México es presidencialista, en el sentido de que el Ejecutivo Federal ejerce una notable hegemonía sobre los otros dos poderes federales. Se ha sostenido, inclusive, que nuestro país soporta durante dicho lapso una dictadura presidencial, análoga a la que se ejercía por los reyes y emperadores en los regímenes monárquicos y absolutos.

En el ámbito de la realidad política mexicana es cierto que el Presidente de la República ocupa una situación que linda con la autocracia. Sin embargo, conforme a nuestro sistema constitucional, esta consideración carece totalmente de certeza. El presidente-dictador es producto de inveterados vicios de la política nacional o, mejor dicho, de los políticos mexicanos.

A este respecto afirma Miguel Lanz Duret: “...Mientras en nuestro Derecho Público esté consagrado el régimen de gobierno presidencial, y el titular del Ejecutivo tenga facultades propias de gran importancia nacional, y su poder y rango sean iguales en teoría a los de los otros órganos del Estado, será siempre de conveniencia política no subalternarlo a los otros poderes y menos exponerlo a la destitución de su cargo y a su anulación por acuerdo de cualesquiera de los otros órganos nacionales. Mucho menos todavía hacerlo blanco de las acusaciones frecuentes, violentas y apasionadas de los miembros del Congreso. Claro que no pedimos la irresponsabilidad del Presidente y menos la dictadura constitucional del mismo, especialmente en nuestro país, sin educación cívica para resistirle y sin instituciones consolidadas para limitarlo y refrenarlo; lo que buscamos es la efectividad en las responsabilidades para el desenvolvimiento de nuestras prácticas de gobierno. En los Estados Unidos de América, donde el Presidente es responsable por violaciones a la Constitución y está sujeto sobre este particular a la jurisdicción del Congreso, sólo se ha presentado en más de cien años un caso de acusación contra el Presidente Johnson, y a pesar de las numerosas irregularidades y faltas que se le comprobaron, y de que el Congreso lo odiaba, sin embargo, fue absuelto”.<sup>25</sup>

Una costumbre política, que ya tiene varios lustros de observarse sin interrupción, consiste en que el presidente en turno designe a su sucesor. Se suele afirmar que esta designación, propia de una monarquía hereditaria, desvirtúa el régimen democrático diseñado por la Constitución. Ahora después de esos varios lustros, nos encontramos con un Presidente de otro partido en el poder, que con su idea de un credo democrático casi perfecto, pretende desaparecer los vicios monolíticos que se fueron creando desde el principio del siglo pasado. Esperemos que después de su sexenio, no nos encontremos

<sup>25</sup> LANZ DURET, Miguel. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 373. Editorial Continental. México 1979.

nuevamente con la misma práctica inveterada de designación de sucesor en forma discrecional.

Es pertinente formular la observación de que la hegemonía del presidente, sus amplias facultades jurídico-políticas y las seguridades constitucionales que afianzan su situación como depositario unipersonal del Poder Ejecutivo del Estado mexicano, no convierten a dicho alto funcionario, dentro del ámbito del Derecho, en un dictador o autócrata en un sentido estricto.

Ahora bien, además de las facultades amplísimas conferidas al Poder Ejecutivo para suspender las garantías individuales en los casos de grave peligro o conflicto, el mismo artículo 29 constitucional, autoriza al Congreso de la Unión para conferir al propio Poder Ejecutivo las autorizaciones que estime convenientes para hacer frente a esa misma situación. Esta autorización es lo que se conoce con el nombre de facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo, y consisten en dar al Ejecutivo una mayor amplitud en la esfera administrativa o transmitirle facultades legislativas, debiendo, en uno y otro caso, estar regidas esas autorizaciones por las mismas reglas, de relatividad que señorean todo el artículo 29, puesto que al igual que la suspensión de garantías individuales, las autorizaciones son simples medios para hacer frente a un estado de necesidad.

El Licenciado Tena Ramírez, señala que, existe una marcada diferencia entre los requisitos para la suspensión de garantías individuales, y los que deben satisfacerse para el otorgamiento de tales autorizaciones.<sup>26</sup>

En efecto, la suspensión de garantías individuales es obra exclusiva del Poder Ejecutivo, de los titulares de las Secretarías de Estado, de los titulares de los Departamentos Administrativos y del Congreso de la Unión, o en sus recesos, de la Comisión Permanente. Pero una vez que ha sido acordada la suspensión de garantías individuales, la autorización se concede por el Congreso de la Unión, y no por la Comisión Permanente, ya que se trata de delegar facultades legislativas, para lo cual no tiene ninguna facultad, la Comisión Permanente; en cambio, la concesión de autorizaciones se rige por el artículo 71 constitucional, ya que en este caso se trata de iniciativas para la formulación y expedición de una ley.

Tanto la suspensión de garantías individuales como las facultades extraordinarias sólo deben tener lugar en épocas anormales, sin embargo, éstas últimas se han concedido en tiempo de paz, tanto en la vigencia de la Constitución de 1857 como en la de 1917. También, cabe señalar, que el texto constitucional de 1857, excluía categóricamente de la

<sup>26</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 225. Editorial Porrúa. México 1998.

suspensión la garantía de la vida, el artículo 29 actual no limita las garantías que pueden suspenderse.

Hay una serie de actividades del Presidente de la República, diversas a las que tiene en otros países, que le dan mayor vigor, en vista de que puede intervenir en las actividades del Poder Legislativo: la iniciativa de ley, el veto, la promulgación y algo que merece especial atención: las facultades extraordinarias.

Uno de los medios de que siempre se aprovechó el Poder Ejecutivo en México para ampliar y aun exagerar sus funciones, fue el relativo a las facultades extraordinarias, que tienen una historia negativa en nuestro régimen constitucional. Las usó, aún sin haberse establecido en el sistema, Vicente Guerrero; abusaron de ellas Santa Anna, Nicolás Bravo; lo mismo que Benito Juárez y Porfirio Díaz. Debemos precisar que el otorgamiento de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo ha sido acompañado, casi siempre de la suspensión de las garantías individuales.<sup>27</sup>

A pesar de que en nuestras primeras Constituciones, hasta 1857, no se estableció constitucionalmente la delegación de facultades por parte del Poder Legislativo, el Ejecutivo, en más de una ocasión, se vio en el caso de hacer uso de ellas.

El tratadista Tena Ramírez, señala: “una vez que hizo a un lado la ley suprema, y carente de toda normación para el ejercicio de tales facultades, el Poder Ejecutivo llegó a extremos de desenfreno. En la Constitución centralista de 1836, incluso se estableció la prohibición para el Congreso de la Unión de reasumir en sí o de hacer delegación en otros poderes, a través de las facultades extraordinarias, dos o los tres poderes. Todo ello, como se ha precisado con gran acopio de material doctrinario e histórico, para impedir que Santa Anna y los militares se desenfrenaran en el mando”.<sup>28</sup>

En cambio, las Bases orgánicas de 1843, sí autorizaron al Congreso para ampliar las facultades del Poder Ejecutivo, pero tenía que ser en circunstancias extraordinarias.

Sabemos que las Bases orgánicas apenas rigieron tres años, pues en 1846-1847 se expidió el Acta de Reformas, en la que nuevamente se rechazó la posibilidad de la delegación de facultades extraordinarias. Sin embargo, ante la invasión Norteamericana y en graves momentos de peligro, en abril de 1847, se facultó “al gobierno supremo de la Unión para dictar las providencias necesarias, a fin de llevar adelante la guerra, defender la nacionalidad de la República y salvar la forma de gobierno, bajo la cual estaba constituida la nación”.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>27</sup> MORENO, Daniel. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 381. Editorial Pax-México. 1972.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

El constituyente de Querétaro, estimando que no era correcta la concesión de facultades extraordinarias en tiempos normales, quiso enmendar la situación que hasta entonces había prevalecido, reduciendo tales facultades solamente a épocas de necesidad o de grave peligro o conflicto.

Con estas medidas parecía que la nueva adición al artículo 49 constitucional, había cerrado definitivamente la puerta a la delegación de facultades legislativas en tiempos de paz, al autorizar como única excepción esa delegación en la situación anormal del artículo 29 de la Constitución.

Y como una burla a la Constitución que había entrado en vigor el 1º de Mayo de 1917, y a sus propias palabras consignadas en el proyecto de Constitución que había presentado el Primer Jefe, obtuvo del Congreso de la Unión el decreto de 8 del mismo mes de mayo de 1917, que le delegó facultades legislativas en el ramo de hacienda, sin tiempo fijo para su ejercicio, es decir, con manifiesta violación del artículo 29. Así se inauguró en México la nueva etapa constitucional, bajo la vigencia de la Constitución de 1917.

Sin embargo, el artículo 49 constitucional, fue adicionado posteriormente, en agosto de 1938, con la declaración categórica de que: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".<sup>29</sup>

De entonces en adelante se multiplicó la expedición de leyes por el Poder Ejecutivo Federal y por los gobernadores de las Entidades Federativas, en uso de facultades extraordinarias delegadas por el Congreso de la Unión o las legislaturas, en grado tal que la mayor parte de nuestra legislación común ha sido obra del Ejecutivo, sin que para expedirla exista una situación grave, sin haber suspensión de garantías individuales y sin que esa legislación tenga pretensiones, ni por asomo, de servir de medio para hacer frente a dicha situación anormal.

Originándose así, el quebrantamiento del principio de división o separación de poderes e invistiendo, el Congreso de la Unión con facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir todas las leyes que éste considerase pertinentes a efecto de realizar cualquier propósito en beneficio del país, finalidad que dada su enorme amplitud, abre dilatadas perspectivas al intervencionismo estatal.

Y lo más grave estuvo en que ni los juristas de buena fe, ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación, combatieron esta situación; al contrario, ésta la defendió

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>29</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO*. Pág. 166. Editorial Porrúa. México 1996.

estableciendo invariablemente en su jurisprudencia emitida en el año de 1967, relativa a las facultades extraordinarias lo siguiente:

Época: Sexta

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte: CXVIII, Primera parte

Página: 29

FACULTADES EXTRAORDINARIAS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de división de poderes y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión para no sobrepasar al margen de la excepción; por tanto, si una Constitución local fija los límites de la excepción, los decretos que expida el Ejecutivo, rebasando esos límites y la aplicación que de esos decretos se haga, constituyen una violación al artículo 16 constitucional.

#### Precedentes

Amparo en revisión 2065/64. Manuel Hernández Rosas y coags. 4 de abril de 1967. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

El otorgamiento de facultades extraordinarias, trae como consecuencia la violación al sistema ordinario de división de poderes e implica evidentemente una excepción, entre las varias que existen en nuestro sistema constitucional y a la clásica división de poderes como la concibió Montesquieu.

Es pertinente señalar que, el principio de división de poderes, enseña que cada una de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales.

Ante la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo, el Presidente Lázaro Cárdenas promovió la iniciativa correspondiente y en la exposición de motivos señaló:

“Ha sido práctica inveterada que el Presidente de la República solicite del H. Congreso de la Unión la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos, facilitándose así la expedición de leyes que se han estimado inaplazables para regular nuevas situaciones y para que la actividad del Estado

podiera desenvolverse en concordancia con las necesidades del país. La Administración que presido estima que la continuación indefinida de esta práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del Poder Legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave, al sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución, puesto que reúne, aunque transitoria e incompletamente, las facultades de dos poderes en un solo individuo, lo cual independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado Mexicano, ya que la división en el ejercicio del Poder es una de las normas fundamentales, en el terreno de la realidad va sumando facultades al Ejecutivo con el inminente peligro de convertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal. Cree el Ejecutivo de mi cargo que solamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se justifica debidamente la concesión de facultades extraordinarias.<sup>30</sup>

Ahora bien, los grandes debates sobre este tema se presentaron en nuestra mejor asamblea legislativa: la de 1856-1857. Al tratarse de la división de poderes se apuntó que nunca podrían reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo; siendo éste precepto actualmente, nuestro artículo 49 constitucional.

Sin embargo, poco después, ya avanzados los debates, en noviembre, apareció el artículo 34 del proyecto, en los siguientes términos: “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 Congreso 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 prevención pueda contraerse a determinado individuo”.<sup>31</sup>

Tal redacción, ligeramente modificada, fue aprobada y constituye el antecedente preciso del actual artículo 29 constitucional.

A fines de enero, vino una proposición del diputado Olvera, sobre facultades extraordinarias. A pesar de la indudable importancia del asunto, los congresistas cansados y ansiosos de ver concluida su obra, poco discutieron. En vez de aprobar el proyecto del Diputado Olvera, pero tomando lo esencial, se hizo la aprobación en la forma que expresa el cronista del Congreso D. Francisco Zarco:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>30</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 242. Editorial Porrúa. México 1998.

<sup>31</sup> MORENO, Daniel. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 382 Editorial Pax- México 1972.

“La Comisión presente dictaminó sobre el proyecto del señor Olvera, relativo a la concesión de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo. En vez del proyecto, el dictamen propone una adición al artículo 34, que establece la suspensión de 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 a 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.”<sup>32</sup>

Esta delegación de facultades extraordinarias fue negativa en nuestro proceso evolutivo hacia una mejor normatividad, hacia un verdadero Estado de Derecho, porque con frecuencia a lo que se llegó fue al estado de excepción. Sin necesidad de suspensión de garantías individuales, en muchos casos, es decir, sin que hubiera un trastorno y un grave peligro, se otorgaron facultades extraordinarias.

Cuando D. Emilio Rabasa afirma que Juárez siempre gobernó al margen de la Constitución, basa su aserto en la frecuente concesión de facultades extraordinarias, o en otro hecho no menos grave: colocar bajo “estado de sitio” a las entidades federativas que en alguna forma mostraban desacuerdo o franca oposición a Juárez.

La conclusión del jurista Tena Ramírez, amarga, es, desafortunadamente verídica: “El Poder Judicial se hizo cómplice, en general de los otros dos poderes. A medida de que éstos se alejaban cada vez más del recto sentido del artículo 29 constitucional, la Suprema Corte de Justicia buscaba nuevos argumentos para justificarlos”.<sup>33</sup>

Cada vez más poderoso el Ejecutivo y presente en todos los actos el General Porfirio Díaz, que se reeligió en 1884 y ya no dejó el poder voluntariamente, sino forzado en 1911, año en el que, lo arrojó la Revolución, la jurisprudencia se afirmó en el sentido de la validez de la delegación de facultades en favor del Presidente: “La Suprema Corte de Justicia tenía que salvar la numerosa legislación expedida por el presidente Díaz en uso de facultades extraordinarias”.

A pesar de que se sostiene la División de Poderes en el artículo 49 constitucional, en éste mismo precepto se consagran las facultades extraordinarias.

Así mismo se consagran las facultades extraordinarias por el Poder Ejecutivo en el artículo 131 constitucional párrafo segundo que se refiere a materia arancelaria; que si no es objeto del presente estudio es importante recalcar su especialidad:

---

<sup>32</sup> Ibid..

<sup>33</sup> Ibid.. Pág. 383

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

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

En conclusión, el tratadista Daniel Moreno señala que: “es ociosa cualquier discusión sobre la materia, debido al fenómeno de centralización, con detrimento de las facultades que se habían otorgado a los Estados, y a la concentración de poderes por parte del Ejecutivo. El hecho de que la función legislativa, a través de las numerosas iniciativas, abrumadoramente en mayoría, que parte del Ejecutivo, por medio de la iniciativa, las facultades del legislativo han quedado relegadas a segundo término. Por ello se ha hablado del monopolio presidencial.”<sup>34</sup>

A pesar de la docta opinión de los tratadistas que es contraria al sentido que se le pretende dar a las facultades extraordinarias conferidas al Poder Ejecutivo Federal y que históricamente han tenido en nuestro sistema jurídico una presencia negativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente jurisprudencia:

Época: Quinta  
Instancia: Pleno  
Fuente: Apéndice de 1995  
Parte: Tomo I, Parte HO  
Tesis: 366  
Página: 339

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales, no hace uso de esa facultad o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la Administración Pública, sin que se reputé anticonstitucional el uso de dichas facultades por parte de aquél, porque ello no significa, ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del Poder legislativo en el Ejecutivo, sino más bien, una cooperación o auxilio de un poder a otro. El

<sup>34</sup> Ibid., Pág. 385

otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo no restringe las facultades del Legislativo para expedir las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos, sino que sólo capacita a aquel Poder para expedir las leyes que deben normar el funcionamiento de la Hacienda pública y que no son únicamente las ya dichas de ingresos y egresos y si no obstante las facultades extraordinarias, el Poder Legislativo, expide los presupuestos de ingresos y egresos, esto sólo significa que el Ejecutivo, a pesar de las facultades, queda incapacitado para legislar respecto de dichos presupuestos durante el año para el cual deben regir.

### Precedentes

Quinta Época: Amparo Administrativo en revisión 1357/25. Arellano Carlos B. 28 de diciembre de 1927. Unanimidad de nueve votos. Amparo en revisión 1612/25. Jiménez María B. 28 de diciembre de 1927. Unanimidad de nueve votos. Amparo en revisión 1764/25. Domínguez Ismael. 28 de diciembre de 1927. Unanimidad de nueve votos. Amparo en revisión 1832/25. Cruz Zeferino. 28 de diciembre de 1927. Unanimidad de nueve votos. Amparo en revisión 1833/25. Alvarado Filogonio. 28 de diciembre de 1927. Unanimidad de nueve votos.

Tratadistas actuales sostienen que la legislación eminentemente técnica y especializada que se ha impuesto en nuestra época, no puede dejarse a cargo de las asambleas legislativas, sino que debe ser elaborada por comisiones técnicas. La designación de estas comisiones debe hacerse con unidad de criterio y sin influencia política, por lo que ella corresponde al Poder Ejecutivo y no al Congreso de la Unión. De esta suerte si el Congreso no aprueba a ciegas el proyecto de ley elaborado por la comisión, entrará a su estudio y discusión para malograrlo por falta de preparación. Por inútil o perjudicial, la intervención del Congreso de la Unión en la formación de la legislación técnica debe excluirse; la responsabilidad de la misma hay que dejarla al Ejecutivo y reservar al Congreso la función política.

Por tanto, el alcance o la extensión de las facultades extraordinarias debe demarcarse mediante una recta y sana interpretación jurídica del invocado artículo 49 constitucional.

En relación a lo anteriormente citado, el maestro Burgoa Orihuela, señala lo siguiente: “Del texto de este precepto se infiere que su contenido involucra las siguientes disposiciones:

a) La que se refiere a la consagración del principio clásico de la división de poderes o separación de poderes;

b) La que alude a la prohibición de que se reúnan dos o más de los poderes, en que se desarrolla la actividad estatal, en una sola persona o corporación;

c) La de que el Poder Legislativo no puede depositarse en un sólo individuo; y

d) La que estriba en que dicho Poder Legislativo puede depositarse en un sólo individuo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29 constitucional y al segundo párrafo del artículo 131.<sup>35</sup>

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

Ahora bien, si el Presidente de la República haciendo uso de las facultades extraordinarias, decide iniciar el procedimiento suspensorio de la Constitución, tiene la obligación de expedir un decreto que deba satisfacer lo siguiente:

a) *La fundamentación y motivación.* Como todo acto de autoridad y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, el decreto suspensorio debe estar fundado y motivado.

La fundamentación consiste en que el titular del Poder Ejecutivo Federal debe citar expresamente los preceptos relacionados con el acto suspensorio. No es suficiente la invocación del artículo 29 constitucional.

En cuanto a la motivación, el decreto debe contener los argumentos lógicos y jurídicos que sustenten la aplicación de las normas relativas a la suspensión de garantías individuales al caso concreto, es decir, refiriéndose al fenómeno que en el mundo de los hechos ubique al Estado y a la sociedad en grave riesgo o peligro.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>35</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES*. Pág. 223. Editorial Porrúa. México 1999.

*b) Causas de suspensión.* Que son las contempladas en el artículo 29 constitucional y las cuales permiten al Presidente de la República iniciar el procedimiento suspensorio.

*c) Los derechos constitucionales suspendibles.* El artículo 29 constitucional refiere implícitamente que el titular del Poder Ejecutivo Federal, no está facultado para suspender todas las garantías individuales y menos para hacerlo “caprichosamente”. Únicamente puede suspender aquéllas que sean obstáculo para hacer frente a la situación, verbigracia, una guerra internacional el Presidente de la República no tiene aptitud constitucional para suspender los derechos de igualdad consagrados en el artículo 2º constitucional (prohibición de la esclavitud); si lo hiciera, el decreto sería inconstitucional porque en nada obstaculizaría el ejercicio de esos derechos la solución favorable de una guerra internacional.

*d) El ámbito espacial y temporal de la suspensión de garantías.*

*e) La generalidad de la suspensión.* El Presidente de la República debe solicitar en el decreto al Poder Legislativo la aprobación de la suspensión de las garantías individuales que fuesen obstáculo para enfrentar el fenómeno que ha puesto en riesgo a la sociedad, y si lo estima necesario, también debe solicitar al Congreso de la Unión las autorizaciones que le permitan legislar en materia de emergencia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **3.2 EL CONGRESO DE LA UNIÓN FRENTE A LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

Tradicionalmente se ha considerado que el Poder Legislativo es el que más directamente representa a la nación, o bien a determinada entidad, cuando se trata de las provincias, o de los Estados en el caso del régimen federal. Desde Locke y más tarde con Rousseau, se consideró que las asambleas legislativas son las que ejercen, con mayor legitimidad que ningún otro poder, la soberanía nacional.

El artículo 50 de la Constitución define al Congreso de la siguiente forma: *“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”*.

Tal disposición no establece distinción alguna, como durante mucho tiempo se creyó entre ambas cámaras, ya que tanto en una como en otra se pueden presentar iniciativas: por tanto, la de diputados y la de senadores pueden asumir la calidad de revisoras. No hay tal cámara alta o cámara baja. A pesar de todo, la tradición y quizás un resabio del origen parlamentario, o el hecho de que en nuestras primeras constituciones se considera a la Cámara de Diputados como representativa del pueblo y a la de Senadores como representativa de los Estados; la tradición, ha determinado que, hasta la fecha, en la mayoría de los casos las iniciativas de ley se presenten ante la cámara de Diputados.

No solamente por las facultades constitucionales que le han sido otorgadas al Poder Legislativo, sino por las condiciones históricas, ha sido muy relevante, aunque en las últimas fechas haya venido a menos, el papel político y constitucional que ha desempeñado. Aunque sus facultades fueron menores en número en otras épocas, su autonomía era mayor, por lo que sus funciones eran más importantes. Había, además, doctrinalmente, una gran fe en el Poder Legislativo, como el de mayor representatividad popular. Cuando se hablaba de la representación nacional se entendía que se estaba haciendo referencia al Poder Legislativo.

Ahora bien, en cuanto a la participación del Congreso de la Unión en la suspensión de garantías individuales, es importante recalcar que en el momento en que el Presidente de la República expide el decreto de suspensión, con el acuerdo de sus colaboradores, el instrumento adquiere una parte de la validez normativa que requiere; para lograrla plenamente debe cumplirse el requisito de la aprobación por parte del Órgano Legislativo Federal.

En consecuencia, el Poder Ejecutivo Federal debe enviar el decreto suspensorio de

garantías al Congreso de la Unión si se encuentra en periodo de sesiones y en caso contrario, a la Comisión Permanente. Si el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, estima que es improcedente la suspensión de garantías individuales, no aprueba el decreto y no podrá aplicarse la suspensión, de lo contrario la suspensión de garantías surtirá sus efectos jurídicos desde la fecha en que sea autorizada.

Con la conclusión de la primera etapa del procedimiento se alcanza la vigencia del decreto. Hasta ese momento el Presidente de la República logra la suspensión de garantías individuales, pero se encuentra impedido para legislar en materia de emergencia. Si en el decreto únicamente solicitó la suspensión de garantías individuales, el procedimiento se habrá agotado en esta etapa. Pero si el Ejecutivo también solicitó autorizaciones especiales para legislar, entonces deberá agotarse la segunda etapa.

En esta hipótesis, la Comisión Permanente ya no puede intervenir porque carece de atribuciones para autorizar al Presidente de la República el ejercicio de facultades legislativas en materia de emergencia. Si fue la Comisión Permanente quien recibió el decreto suspensorio su función se limitó a examinarlo y en su caso, aprobarlo e inmediatamente convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que ambas cámaras conozcan y resuelvan sobre las autorizaciones especiales.

El Congreso de la Unión debe examinar los hechos y ponderar si realmente se justifica que el Presidente de la República expida leyes que le permitan resolver con eficacia el problema que enfrenta la nación. Si este fuera el caso, el Congreso de la Unión emitirá un decreto donde señale los motivos por los cuales se niegan o conceden las autorizaciones. En este último supuesto, el Ejecutivo podrá expedir las leyes de emergencia conforme a las bases y de acuerdo con las materias que hubiese determinado el decreto congresional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.3 EL PAPEL DE LA COMISIÓN PERMANENTE EN LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Los antecedentes de la Comisión Permanente, que recoge nuestro sistema constitucional, se encuentran en el pasado de las Cortes españolas, que en los antiguos reinos la establecieron. Con toda formalidad fue establecida en la Constitución de Cádiz. En efecto, en el capítulo X, del título III, llamado "De la diputación permanente de las Cortes" se preceptuaba que antes de separarse las Cortes nombrarán una diputación, que se llamará diputación permanente de Cortes. La duración sería de unas Cortes a otras y sus facultades eran velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que hayan notado. También convocar a Cortes extraordinarias.

Pocos países, tanto Europeos como del continente Americano, adoptaron esta institución. En México fue acogida desde las Siete Leyes constitucionales de 1836 y conservada en las subsiguientes cartas fundamentales. Algunos tratadistas le han negado representatividad, pero no es este el carácter que tiene, sino el que le especifica el artículo 78 constitucional; o sea, *que durante los recesos del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros, de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones.*

La falta de proporcionalidad de los diputados y senadores que integran la Comisión Permanente, en relación con el número total de miembros de cada Cámara, significa que la Comisión Permanente no representa adecuadamente al Congreso de la Unión ni a los Estados, pero sobre todo, la Permanente no responde sino al sentir de la mayoría que predominaba en cada Cámara en el momento de designar a los miembros de la Comisión Permanente.

El maestro Tena Ramírez señala al respecto que "falta en nuestra Constitución, que se impongan medidas para la representación proporcional de las minorías en el seno de la Permanente. De aquí que la Comisión Permanente sea un organismo sumiso u hostil, en su totalidad, al Ejecutivo, según la posición política de la mayoría de cada Cámara al hacerse la integración. En las relaciones del Poder Legislativo con el Ejecutivo, falta dentro de la Comisión Permanente el elemento equilibrador de las minorías, que pueda orientar y a veces modificar en contra de la mayoría el rumbo político del Congreso; la única oportunidad de que en el seno de la Comisión Permanente coexistan dos tendencias, se presentaría cuando en el Senado predominara un grupo antagónico al de la Cámara de

Diputados, de donde resultaría que dentro de la Permanente el grupo de los Senadores sería opuesto al de los Diputados".<sup>36</sup>

El hecho de que hasta hoy solamente se ha integrado con elementos del partido dominante, no significa que esto sea una característica, sino un aspecto de nuestras deficiencias democráticas.

El constitucionalista Lanz Duret señaló que en los casos en que hay un juego político debatido, la Comisión Permanente adquiere mayor relevancia. Si después de cierta época el sistema casi monolítico que ha prevalecido en nuestro deficiente desarrollo democrático, ha dado la impresión de que sus funciones son casi burocráticas, no son fallas de la Institución en sí, sino de un fenómeno más general, o sea, del esfuerzo poco logrado de nuestra superación democrática.<sup>37</sup>

Tocante a las facultades de sustitución, la Comisión Permanente tiene funciones meramente burocráticas. En esa virtud, carece constitucionalmente de la peligrosidad que podría presentar la continuación nunca interrumpida de un cuerpo dotado de control político y de actividad legislativa. No cabe duda, sin embargo, que una Comisión Permanente hostil al Poder Ejecutivo puede adoptar actitudes políticas que, sin encuadrar en ninguna facultad constitucional, trasciendan al equilibrio de los Poderes.

La Comisión Permanente no es un órgano legislativo por modo absoluto, en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio, por tanto no sustituye al Congreso de la Unión. Sus atribuciones son político-jurídicas, revistiendo unas el carácter de provisionalidad y otras el de definitividad. En el primer caso, sus decisiones quedan supeditadas a lo que resuelva, de acuerdo con su correspondiente competencia, dicho Congreso o alguna de las Cámaras que lo forman. En el segundo caso, la Comisión Permanente puede emitir resoluciones sin que éstas se sujeten a la ratificación de los referidos órganos.<sup>38</sup>

Además de las facultades de la Comisión Permanente conferidas en el artículo 79 constitucional, hay algunas otras dispersas, como es el caso del artículo 29 constitucional para que, en los recesos del Congreso de la Unión, dicha Comisión apruebe la suspensión de garantías individuales. Tomando en cuenta que el otorgamiento de facultades extraordinarias, que es la otra medida permitida por el mismo artículo para hacer frente a una situación grave, no puede ser acordado por la Comisión Permanente, sino sólo por el Congreso de la Unión, puesto que dichas facultades extraordinarias son generalmente de índole legislativa, que dicha Comisión no tiene y, por lo tanto, no puede transmitir.

<sup>36</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 435. Editorial Porrúa. México 1998.

<sup>37</sup> MORENO, Daniel. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 436. Editorial Pax- México, 1972.

<sup>38</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO*. Pág. 77. Editorial Porrúa. México 1996.

Si para el empleo de unas de esas dos medidas, que casi siempre se adoptan conjuntamente, no interviene la Comisión Permanente, no hay razón alguna para estimar imprescindible que intervenga en la autorización para el empleo de la otra.

La única función en que la Comisión Permanente no reemplaza al Congreso de la Unión, es en la de convocar a sesiones extraordinarias al propio Congreso.

Por todas las consideraciones anteriores, es preciso señalar que la Comisión Permanente por ningún motivo acuerde la suspensión de garantías individuales, en virtud, de que a dicho órgano, le está encomendado más, una tarea política, que legislativa y peligroso sería entonces, que las mayorías en la Comisión acuerden o dejen de acordar en su caso, por situaciones caprichosas, más que por situaciones tangibles y elementales, la suspensión de garantías. El acuerdo para suspender, garantías individuales, es una decisión sumamente delicada, la cual, por ningún motivo debe dejarse en un órgano tan desproporcionadamente representado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.4 LA ACTUACIÓN DE LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS EN LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES.

El depósito unipersonal de la función administrativa del Estado exige, por imperativos prácticos ineludibles, que el Poder Ejecutivo Federal sea auxiliado por diversos funcionarios que, a su vez, son jefes de las entidades gubernativas que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la Administración Pública.

De acuerdo con el tratadista Serra Rojas, “con la denominación Secretaría de Estado, se alude a cada una de las ramas de la administración pública, constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley”.<sup>39</sup>

Al frente de éstas se encuentran los titulares de las mismas denominados “Secretarios de Estado”.

El Presidente de la República es un órgano representativo de emanación popular, mas el Secretario de Estado no tiene este carácter, ya que se trata de un órgano administrativo de colaboración.

Los Secretarios de Estado guardan la misma situación de igualdad en sus relaciones con respecto al Presidente de la República y no se distinguen en sus actividades ministeriales, más que por la materia que legalmente conocen.

El Secretario de Estado, tiene a su cargo la dirección general de la unidad burocrática denominada “Secretaría de Estado”. Es propiamente el jefe de esos servicios administrativos con todas las facultades y poderes jurídicos relacionados con su función.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 29 constitucional “... *solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado—podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación...*”.

Dicha participación de los titulares de las Secretarías de Estado, se conoce como la figura del “Refrendo”, cuyo origen se encuentra en el parlamentarismo inglés y el cual está contemplado en el artículo 92 de nuestra Carta Magna:

<sup>39</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I.* Pág. 531. Editorial Porrúa. México 1972.

*“Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.*

Por lo tanto podemos señalar que el refrendo es el acto de autorización y autenticación que un Secretario de Estado hace de los actos del Presidente de la República, como requisito necesario para ser obedecido.

El refrendo como Institución Política corresponde al sistema parlamentario. En los sistemas parlamentarios, al refrendarse el acto de un presidente o de un monarca, por un secretario de despacho, se establece una vinculación política de responsabilidad ministerial. El secretario de despacho puede rehusarse a refrendar un acto del presidente, sin que su situación cambie. Los actos del Estado no son actos aislados, inconexos desde el punto de vista de una política general de un país. El acto que se refrenda está ligado o puede estar ligado a una determinada actitud política. El ministro es consciente de que el acto que refrenda es parte de esa política. El jefe del gabinete, los ministros y el ministro que refrenda, forman una entidad política responsable ante el parlamento.

Nada de esto sucede en nuestro régimen. El presidente tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus Secretarios de Estado. La posición de un Secretario disidente es bien limitada, se reduce a no refrendar un acto del Presidente y a presentarle, desde luego, su renuncia. El Ejecutivo puede asegurarse de la opinión de un Secretario de Estado antes de su designación, lo cual hace ineficaz el refrendo.

El tratadista Tena Ramírez, señala que “en el caso del refrendo, existe la posibilidad constitucional de que el Presidente haga a un lado al Secretario que se niegue a refrendar una decisión presidencial, sustituyéndolo por quien se docilite a hacerlo; pero esta posibilidad es meramente teórica cuando se trata de reemplazar a los integrantes del acuerdo previsto en el artículo 29 constitucional, ya que tal medida exhibiría peligrosamente al Jefe del Ejecutivo ante la opinión pública como un dictador disfrazado de formas constitucionales, en materia tan delicada como es la suspensión de garantías”.

40

El refrendo, que más que una facultad es una obligación, no altera la situación en que los titulares de las Secretarías de Estado o los Jefes de Departamentos Administrativos están colocados, en el sentido de ser meros colaboradores del Presidente de la República, en quien sólo se deposita la función administrativa federal. El refrendo tradicionalmente ha sido, en Derecho Privado y Público, el medio por el cual se legaliza algún acto proveniente de los órganos estatales, dando fe de la autenticidad de la firma de la persona que funja como su titular.

---

<sup>40</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 257. Editorial Porrúa. México 1998.

Por otra parte, el tratadista Serra Rojas señala que: “numerosos actos presidenciales no son refrendados por el secretario del ramo a que el asunto corresponde y, sin embargo, se cumplen en sus términos. En diversas ocasiones la Suprema Corte ha considerado que no podía omitirse el refrendo de una ley o un reglamento y ha obligado al Ejecutivo al refrendo y a una nueva publicación de la ley”.<sup>41</sup>

Ahora bien, el tratadista Tena Ramírez sostiene que “teóricamente las finalidades del refrendo pueden ser tres: certificar la autenticidad de una firma; limitar la actuación del jefe del gobierno mediante la participación del secretario, indispensable para la validez de aquella actuación; y trasladar la responsabilidad del acto refrendado, del jefe del gobierno al secretario de Estado refrendatario”.<sup>42</sup>

Si nos colocamos en el supuesto de que la orden del Ejecutivo Federal, la firma primero el Secretario de Estado, en tales condiciones no puede, a posteriori, haber certificación. Por tanto, no pudiese tener esta función el acto del refrendo.

Tampoco se puede aceptar, como fin del refrendo, el de limitar la actuación del jefe del gobierno, dejando como indispensable, para la validez correspondiente, la intervención del secretario de despacho, como ocurre en el sistema parlamentario. En estos, en los que la oposición al régimen tienen representantes, en muchos casos, dentro del gabinete, cuando un ministro se niega a refrendar los actos del jefe de gobierno, tiene un sentido de importancia. El equilibrio y las mayorías dentro del parlamento dependen, del resultado electoral. Por tanto, los ministros tienen su propia fuerza y una negativa es, en buena medida, rechazo de los actos del Ejecutivo.

Por lo que se refiere a la posibilidad de que el refrendo tuviera por objeto hacer recaer la responsabilidad en el secretario de Estado que lo realiza, tampoco puede ocurrir, en virtud de que nuestros integrantes del gabinete, que en nuestro sistema que padece algunos vicios, son responsables apenas ante el Ejecutivo que los nombra, salvo el caso de que hubiese incurrido en otro tipo de responsabilidades y se aplicase la ley respectiva, lo que hasta hoy no ha ocurrido en nuestra historia política. Por lo demás, el único responsable en el orden constitucional, de los actos de sus secretarios de Estado, es el propio Presidente, quien hace el nombramiento o la remoción de una manera discrecional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>41</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *DERECHO ADMINISTRATIVO*. Tomo I. Pág. 539. Editorial Porrúa. México 1972.

<sup>42</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 256. Editorial Porrúa. México 1998.

El Licenciado Burgoa Orihuela arguye que “la finalidad limitativa del refrendo, podría estribar en la ineficacia de los actos del Presidente de la República por negativa del refrendo según el precepto constitucional invocado, es más aparente que real, ya que, correspondiendo a este alto funcionario la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, bastaría la destitución del secretario reticente y la designación del sustituto adicto para que el consabido requisito de eficacia se satisficiera plenamente”.

43

Entre nosotros la posible negativa carece de validez, porque los secretarios son nombrados y removidos libremente. Tienen, en verdad, escasa relevancia en nuestro sistema constitucional, ya que quedan en calidad de hombres de confianza y aun de meros auxiliares del Presidente de la República. Salvo casos verdaderamente excepcionales, en el que el cargo de secretario lo desempeñe un personaje de primera línea dentro del gabinete, posibilidad cada vez más rara, debido a la concentración acentuada de los Poderes en manos del Ejecutivo; salvo esos rarísimos casos, en el que la renuncia de un funcionario puede llevar implícitamente una censura.

Por lo tanto, el refrendo, no implica en nuestro sistema, una limitación insuperable, como en el parlamentario; para ello sería menester que el Presidente de la República no hallara a persona alguna que, en funciones de Secretario de Estado, se presentara a refrendar el acto. El refrendo, en el sistema presidencial, puede ser a lo sumo una limitación moral.

Por otra parte, es esencial señalar que para efectos de suspensión de garantías individuales ¿qué importancia tendría, por ejemplo que el Secretario de Turismo o el Secretario de Energía por nombrar algunos, acuerden la suspensión de dichas garantías?. En realidad carecería de importancia hasta cierto punto, que dichos secretarios acuerden la suspensión de garantías individuales, en virtud de que sólo sería efectivo en aquellos casos en que se suspendiese, verbigracia el Derecho de petición consagrado en el artículo 8º de nuestra constitución.

Ahora bien, una vez analizada la figura del Secretario de Estado en la suspensión de garantías individuales así como también, la figura del “refrendo”, pasaré al estudio de los titulares de los Departamentos Administrativos.

Podemos inferir que son Jefes de Departamentos Administrativos, todos aquellos que tengan a su cargo una Unidad Administrativa y de acuerdo con dicho supuesto, es incalculable determinar cuántos Jefes Administrativos existen en el Territorio Nacional.

---

<sup>43</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO*. Pág. 378. Editorial Porrúa. México 1996.

“Bajo la denominación de “Departamento Administrativo” la legislación administrativa mexicana conoce de ciertos órganos inferiores dependientes unas veces de Direcciones y otras funcionando en forma unitaria, pero dentro del régimen centralizado. A diferencia de estos organismos administrativos inferiores, el constituyente creó los departamentos administrativos, a los cuales llamó la ley “Departamentos de Estado” para diferenciarlos de los organismos inferiores de nombre semejante.”<sup>44</sup>

El constituyente de 1917 creyó haber encontrado en los departamentos administrativos, una forma de organización eficiente para atender algunos ramos de la administración pública.

Dividió los órganos del Poder Ejecutivo en dos grupos: a. Los que ejercen atribuciones meramente políticas o político-administrativas; y b. Aquellos órganos meramente administrativos, referentes a un servicio público que nada tenía que ver en la política.

A esta nueva clase de entidades, el constituyente las llamó Departamentos Administrativos, dependiendo directamente del Presidente de la República, para un desenvolvimiento directo y técnico de sus funciones.

Pero las ideas del constituyente no se realizaron íntegramente y los departamentos administrativos no se multiplicaron. A lo sumo eran una forma administrativa transitoria hacia su integración como Secretarías de Estado.

Así pues, el Departamento de Trabajo se convirtió en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; el Departamento de Marina en la Secretaría de Marina y así sucesivamente.

Anteriormente existía en el Distrito Federal un Jefe Administrativo que se denominaba Jefe del Departamento del Distrito Federal, pero actualmente dicha figura desapareció para convertirse en Gobernador del D.F. y por ende en Gobierno del D.F..

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo primero, señala que:

*“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada”.*

Posteriormente el artículo segundo señala que:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>44</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I* Pág. 551. Editorial Porrúa. México 1972.

*"En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública centralizada:*

*I. Secretarías de Estado;*

*II. Departamentos Administrativos; y*

*III. Consejería Jurídica".*

Denotándose el marcado desinterés por parte de los legisladores para reformar todo aquello relativo a los Departamentos de Estado o Administrativos y por ende a las facultades conferidas a los titulares de dichas dependencias actualmente extintas.

Como referencia histórica, podemos señalar que anteriormente la divergencia que existía entre el Secretario y el Jefe de Departamento Administrativo, consistía en que el primero tenía la facultad de refrendar los actos presidenciales y estaba vinculado con el Congreso de la Unión o con alguna de sus cámaras integrantes en los términos del artículo 93 constitucional, mientras que el segundo carecía de tal facultad y vinculación.

Por lo anteriormente expuesto, podemos concluir que los Departamentos Administrativos, siguen figurando como tales dentro de la Administración Pública, más no así los Departamentos de Estado, lo que puede traer como consecuencia una confusión de términos y en algunos casos una inexacta aplicación de la ley.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.5 EL COMETIDO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Es pertinente recordar que el órgano del Estado que actualmente se llama Procurador General de la República en su carácter de representante jurídico de la Federación, remonta sus orígenes al *fiscal de las Reales Audiencias* del régimen jurídico-político de la Nueva España, funcionario a quien las partidas del rey don Alfonso el sabio definían como "*Home que es puesto para razonar et defender en juicio todas las cosas et los derechos que pertenecen a la Cámara del Rey*".

La representación del rey, de su cámara y patrimonio que tenía el fiscal en el derecho neoespañol como natural y lógica proyección del derecho peninsular o metropolitano, subsistió como figura jurídica durante el constitucionalismo mexicano hasta antes de la Constitución de 1917. En efecto, desde la Constitución de Apatzingan hasta la Ley Fundamental de 1857, el fiscal o los fiscales representaban los intereses del Estado y formaban parte integrante de los cuerpos judiciales supremos del país, sin haber tenido encomendada la facultad de perseguir los delitos ante los tribunales, pues ésta correspondía a los jueces instructores conforme al sistema inquisitivo.

El artículo 96 de la Constitución de 1857 simplemente dispuso que "los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo", y el Código de Procedimientos Federales de 1897 estableció que dicha institución estaría a cargo del "Procurador General de la Nación, del Fiscal de la Suprema Corte, de los Promotores de Circuito y de los de Distrito" (artículo 37).

Ahora bien, el colaborador inmediato del Presidente de la República es el funcionario denominado Procurador General de la República, quien al mismo tiempo preside la institución denominada "Ministerio Público de la Federación" (artículo 102 constitucional). Su nombramiento y remoción provienen de la voluntad presidencial, por lo que dicho procurador depende directamente del Poder Ejecutivo Federal, así como la mencionada entidad, pues los diversos funcionarios que la componen derivan su designación de éste, según lo disponen dicho precepto de la Constitución y la Ley Orgánica respectiva.

Se ha sostenido y así aparece de su gestación parlamentaria, que el Ministerio Público Federal es una institución que representa a la sociedad en las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas y que son: la persecución de los delitos del orden federal ante los tribunales y su intervención en la administración de justicia impartida por los órganos judiciales de la Federación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El Procurador General de la República, individualmente considerado, está investido con facultades específicas distintas de las que conciernen a las expresadas funciones. Tales facultades las tiene en su carácter de Procurador de la República, es decir, de representante de la federación.

En lo que atañe a su función persecutoria, se dice que la mencionada Institución es de "buena fe", en cuanto que no tiene la proclividad de acusar sistemáticamente, inexorable e inexceptionalmente a toda persona contra quien se formule alguna denuncia por algún hecho que se suponga delictivo, sino que, actuando como una especie de *prejuzgador*, debe determinar su presunta responsabilidad penal, mediante la ponderación imparcial de los elementos de convicción que se allegue oficiosamente o que se le proporcionen.

Sin embargo, en nuestra actualidad, se está viviendo un clima de incertidumbre con respecto a ésta institución y de muchas otras, en virtud de que se están descubriendo los viejos vicios, no sólo de nuestro sistema jurídico, sino también de nuestro sistema político.

Ahora bien, las atribuciones del Procurador como representante jurídico de la Federación involucran necesariamente esa vinculación y ese litisconsorcio y, por ende, la mencionada parcialidad. En efecto, el multicitado funcionario es inferior jerárquico inmediato del Presidente de la República, quien lo puede nombrar y remover libremente y atendiendo a la índole misma de la representación jurídica que ostenta, tiene la obligación de preservar y defender los intereses del Estado Federal, máxime si se toma en cuenta que es, además, el consejero jurídico de su gobierno. No es conveniente para el buen funcionamiento de las instituciones jurídicas y la consecución de las finalidades que persiguen, que en un mismo órgano estatal converjan funciones incompatibles, convergencia que se registra dentro del ámbito competencial del procurador, quien, por ser simultáneamente jefe del Ministerio Público Federal y representante jurídico de la Federación, siempre se encuentra ante un dilema potencial.

En efecto, la primera calidad lo constriñe a velar por el acatamiento cabal y la debida aplicación de las normas constitucionales y legales que deben servir de base para la solución antingentes de las controversias jurídicas en que intervenga con legitimación distinta de la de las partes. Este deber lo tiene que cumplir a pesar de que su observancia signifique la aceptación de los intereses de la Federación y como al mismo tiempo es representante jurídico de esta entidad, tiene la obligación de pretender que los fallos que se dicten en los juicios en que su representada sea parte, sean favorables a ésta.

Por lo que toca a la intervención del Procurador General de la República para suspender las garantías individuales, anteriormente se ha observado que al igual que los Secretarios de Estado, el Procurador de la República es nombrado y removido por el

Ejecutivo Federal y en todo caso sucedería la misma situación (la de remoción) en el supuesto de que este último se opusiera por algún motivo a acordar la suspensión de garantías individuales. Probablemente y como lo señala el tratadista Tena Ramírez es una medida peligrosa, el remover a un funcionario de gran trascendencia, lo que traería como consecuencia exhibir al Jefe del Ejecutivo ante la opinión pública como un dictador disfrazado de formas constitucionales.

Sin embargo, no cabe la menor duda de que esta situación, nunca pasaría en nuestro régimen, en virtud de que el Poder Ejecutivo nombra a sus colaboradores de forma discrecional y por la otra parte, el Procurador de la República nunca contravendría las decisiones del Ejecutivo, porque ante todo es su superior jerárquico inmediato y el colaborador más cercano.

El papel del Procurador deber ser de gran importancia, ya que constitucionalmente tiene la calidad de consejero jurídico del gobierno. Desafortunadamente, la prepotencia del Poder Ejecutivo ha determinado que esta institución se convierta en un mero apéndice del Presidente de la República y en funcionario de enlace, a veces de consigna, respecto del Poder Judicial. Y las funciones importantes que la ley orgánica le ha otorgado, no han podido funcionar debido a la carencia de autonomía de tal organismo; lo que no impide señalar que, potencialmente, es una institución de gran relevancia dentro de nuestro régimen, que en un momento determinado puede servir notablemente para un mejor funcionamiento de la Constitución, en vista de que le corresponde velar por su respeto.

En definitiva, se puede, señalar que las funciones del Procurador General de la República han quedado relegadas al Poder Ejecutivo y la falta de autonomía ha traído como consecuencia que la figura de Procurador General de la República sea una figura sumisa y sometida a la palabra y decisión del Poder Ejecutivo. Imagen que debería de cambiar, en virtud de que se pregona la democracia institucional y siguen existiendo vicios monolíticos.

Por ende, tiene escasa relevancia que tanto el Procurador General de la República, como los Titulares de las Secretarías de Estado acuerden la suspensión de garantías individuales, en virtud de que dichos auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, son una extensión de éste, subordinados a su voluntad y totalmente carentes de autonomía, lo que ocasiona que dichos auxiliares estén supeditados al deseo del Ejecutivo en cualquier momento.

Para acordar, la suspensión de garantías individuales, se requieren órganos totalmente autónomos, separados de todo vínculo político, donde no exista esa hegemonía tan exagerada, que se le guarda al Poder Ejecutivo, inclusive por los otros dos Poderes de la Unión, que han llegado al grado de justificar y favorecer a dicho poder. Se requiere,

que se rompa con la idea de que el Poder Ejecutivo es el Poder más importante de nuestro país.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **CAPÍTULO IV**

### **LA OMISIÓN CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO QUE HA DE SEGUIRSE A EFECTO DE SUSPENDER LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES**

**4.1 La suspensión de garantías individuales y las Previsiones Generales aludidas por el artículo 29 constitucional.**

**4.2 Competencia y vigilancia de la autoridad federal en la suspensión de garantías individuales.**

**4.3 Medidas adicionales del Gobierno Federal con el objeto de conservar la paz pública.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4.1 LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES Y LAS PREVENCIÓNES GENERALES ALUDIDAS POR EL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL.**

Antes de entrar al estudio del presente tema, es necesario señalar, que la Constitución General, se divide en dos partes, una parte dogmática donde se encuentran contenidas las garantías individuales y por la otra, la parte orgánica que se refiere a las formas y organización del Estado y sus distintos órganos que la componen.

Ahora bien, dentro del Título primero de la Constitución, nos encontramos por un lado con las garantías individuales y por el otro, el artículo 29 constitucional que se refiere a la suspensión de éstas, es decir a la restricción de las garantías individuales; por lo tanto nos encontramos ante tres supuestos:

1. Que, el artículo 29 constitucional es la antítesis de las garantías individuales, en virtud de que éste artículo restringe dichas garantías a través del decreto de suspensión;

2. Que, el artículo 29 constitucional no es propiamente una garantía individual, en virtud de que, una vez suspendidas las garantías individuales, el gobernado queda en estado de indefensión por aquellas, en la inteligencia de que, de inconformarse a través del juicio de amparo, en un momento dado, por los actos de autoridad que vulneren su esfera jurídica en base a las garantías ya suspendidas, se declararía sin lugar a dudas la improcedencia del juicio;

3. Que, el artículo 29 constitucional, no es la antítesis de las garantías individuales, sino una garantía individual más, en virtud de que con la suspensión de aquellas, se trata de acabar con la situación anómala que originó tal suspensión y restablecer el orden y la paz pública ( Estado de derecho ), para que de esta manera los gobernados puedan gozar nuevamente de las garantías individuales que les otorgaba la Constitución en tiempos normales.

Puedo inferir, que el artículo 29 constitucional es sin lugar a dudas, una garantía, pero no individual, sino una garantía institucional del Estado en beneficio del mismo, que tiene como principal objetivo el de solucionar situaciones anómalas de gran importancia para la vida del Estado y de la sociedad y sobre todo para restablecer la normalidad y la paz. Que de no ser utilizada por un sano juicio y en el momento idóneo traería como consecuencia la destrucción del Estado de Derecho y la germinación de una anarquía.

Pero en realidad sabemos que en México la suspensión de garantías individuales ha tenido una historia negativa y apegada a intereses meramente político-personalistas y no sociales.

Ahora bien, el fenómeno de la suspensión de garantías individuales, se presenta cuando se deja sin efectos, durante un periodo determinado o determinable, ciertas disposiciones de la norma constitucional con el objeto de resolver algún problema que ubique en grave riesgo al Estado, sus instituciones, su población o su territorio; también se conoce como estado de emergencia.

Las facultades extraordinarias que otorga el Poder Legislativo federal al Ejecutivo de la Unión en los términos del artículo 29 constitucional, versan sobre la potestad legislativa; en consecuencia, el Presidente de la República, en uso de las mismas, expide los que se llama *leyes de emergencia* cuando se ejercitan en los casos señalados por el artículo 29 de la Constitución. Estas, por el hecho de implicar disposiciones legales, participan del carácter material de toda ley, esto es, son creadoras, modificativas o extintivas de situaciones jurídicas abstractas, sin que su imperio regulador se pueda contraer a una sola persona física o moral o a un grupo numéricamente determinado de ellas.

En nuestro orden constitucional, la suspensión de garantías individuales se caracteriza por varias modalidades jurídicas importantes. En primer lugar, el acto que instituye la mencionada suspensión de garantías debe ser materialmente legislativo, conteniendo *prevenciones generales*, es decir, sin que el fenómeno suspensivo se contraiga a ningún individuo o individuos determinados. Consiguientemente, un decreto o ley, que no contenga dicha característica de generalidad, sino que suspenda las garantías individuales en relación con una sola persona moral o física o con un grupo determinado de sujetos, sería inconstitucional a todas luces en primer término, porque violaría los artículos 1º y 29 constitucionales y, en segundo lugar, debido a que tendría la naturaleza de una ley privativa, cuya aplicación está prohibida por el artículo 13º de la Ley Suprema.

Las leyes de emergencia deben tener por objeto, exclusivamente, desde el punto de vista constitucional prevenir o remediar en forma directa o indirecta, y previa la suspensión de garantías individuales que tiendan a afectar, los males y trastornos públicos y sociales propios de la situación anormal creada por los acontecimientos a que alude el artículo 29 constitucional.

Ahora bien, la Constitución señala en el artículo 29 que “... *se podrán suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo...*”. Por lo tanto, las prevenciones generales que alude el artículo 29 constitucional se darán a conocer a la población a través de una ley.

Las Prevenciones Generales tienen como objetivo fundamental, en primer lugar, especificar el alcance, sentido y aplicación práctica del Decreto de suspensión, y en

segundo término, como consecuencia de esta finalidad, a hacer renacer la confianza y la tranquilidad públicas, que en cierto modo se pueden ver amenazadas por el hecho de haber sido suprimidas de manera absoluta las garantías individuales.

Haciendo referencia histórica, el 13 de Junio de 1942 salió publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Prevenciones Generales relativas a la suspensión de garantías individuales que contenían reglas muy atingentes reveladoras del criterio y capacidad jurídicos de los autores del proyecto correspondiente.

La Ley de Prevenciones Generales respectiva, contenía declaraciones fundamentales, tanto en su texto normativo, como en su exposición de motivos, que por consecuencia vinieron a corroborar el régimen de legalidad.

El orden jurídico general del país no se vio alterado en sus lineamientos abstractos; todo el sistema de Derecho mexicano, en sus distintos y variados aspectos, subsistió y sólo en aquellos casos especiales que requirieron acuerdos de emergencia operaba la suspensión de garantías individuales.

Así lo asentó el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos de la Ley de Prevenciones Generales, al establecer que *"el régimen no puede hacer abandono del deber de cuidar, antes que cualquiera otro aspecto, el de que no pierda su fisonomía de régimen de derecho; y por tales causas ha solicitado la implantación de las normas que la propia Ley Fundamental señala para afrontar las situaciones de peligro sin romper los cauces de legalidad"*.

La subsistencia del régimen jurídico general estaba corroborada por el artículo 4º de la Ley de Prevenciones Generales, que rezaba lo siguiente:

*"Todas las autoridades federales, locales y municipales conservan su competencia y atribuciones que les corresponden, en los estrictos términos de las leyes federales o locales que normen sus actividades. En consecuencia, fuera de los casos expresamente previstos por esta ley y por la legislación de emergencia que en lo sucesivo se dictare, ninguna autoridad federal, local o municipal puede realizar acto alguno que no le esté permitido por las leyes ordinarias expedidas con sujeción estricta a los mandatos de la Constitución"*.

Cabe señalar, que la aplicación concreta o general de las limitaciones a las garantías individuales que contenía la Ley de Prevenciones Generales, sólo pudo llevarse a cabo por el Poder Ejecutivo Federal y únicamente a través de sus colaboradores inmediatos, como son los Secretarios de Estado, Procurador General de la República y Jefes de Departamentos autónomos. De acuerdo con esta declaración, ninguna autoridad del Estado que no haya sido el Presidente de la República o los funcionarios anteriormente

citados, cuando éstos actuaran con la expresa autorización del Ejecutivo, pudo aplicar las disposiciones limitativas o restrictivas de las garantías individuales a que se refería dicho ordenamiento, a no ser que las facultades correspondientes le hayan sido expresamente otorgadas por las leyes de emergencia o por la legislación ordinaria.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **4.2 COMPETENCIA Y VIGILANCIA DE LA AUTORIDAD FEDERAL EN LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cuando se decreta la suspensión de garantías individuales, por cualquiera de las causas a que hace alusión el artículo 29 constitucional, sin lugar a dudas, nos encontramos ante un estado de excepción de aquellas garantías suspendidas; estado de excepción, que trae como consecuencia, la paralización de la normatividad de los preceptos constitucionales. Por lo tanto, ni el gobernado de dicho vínculo puede ejercitar los mencionados derechos de que es titular, ni el Estado y sus autoridades están obligados a observarlos o cumplirlos, por lo que, las autoridades suspenden de manera temporal, aquel conjunto de facultades, con que el orden jurídico las inviste.

Las limitaciones o restricciones a las garantías individuales, sólo pueden crearse por el Poder Ejecutivo Federal, y únicamente a través de sus colaboradores inmediatos; consiguientemente, ninguna otra autoridad del Estado, sea local o federal, puede promover por sí misma restricciones o limitaciones a las garantías individuales. Esta circunstancia, no excluye la posibilidad de que las autoridades inferiores auxilien a los mencionados funcionarios en la realización práctica de las limitaciones a las garantías individuales, pero careciendo en todo caso de iniciativa propia, pues solamente se contrae su actuación a ese respecto, es decir, a cumplir fielmente las disposiciones, acuerdos y prevenciones del Poder Ejecutivo Federal.

En cuanto a la competencia de la autoridad federal, es necesario remitirnos a la situación que se presentó en la situación bélica pasada, por ser éste, el antecedente histórico, más próximo.

El artículo 4° de la Ley de Prevenciones Generales, señalaba, lo siguiente:

*“Todas las autoridades federales, locales y municipales conservan su competencia y atribuciones que les corresponden, en los estrictos términos de las leyes federales o locales que normen sus actividades. En consecuencia, fuera de los casos expresamente previstos por esta ley y por la legislación de emergencia que en lo sucesivo se dictare, ninguna autoridad federal, local o municipal puede realizar acto alguno que no le esté permitido por las leyes ordinarias expedidas con sujeción estricta a los mandatos de la Constitución”.*

Por ende, tanto las autoridades federales como las locales debieron ajustar su actuación a los estrictos términos de su competencia legal ordinaria, y tratándose de la actividad desplegada dentro y con motivo del estado de emergencia, realizar exclusivamente las facultades que les hubiesen conferido, bien la Ley de Prevenciones

Generales, o bien las diferentes leyes extraordinarias que conforme a los postulados constitucionales respectivos haya dictado el Poder Ejecutivo Federal.

Para prevenir tales situaciones, en donde, la autoridad federal, excedía sus actuaciones, el artículo primero, fracción III de la Ley de Prevenciones Generales, establecía que, en los casos en que haya sido la autoridad federal, la que aplicara las limitaciones a las garantías individuales o la legislación de emergencia en general sin haber tenido competencia legal para ello, el afectado debía ocurrir al superior inmediato de la autoridad incompetente para que éste hiciese cesar la extralimitación o sus efectos. Si a su vez el superior inmediato no reparase el acto o no lo impidiese, el agraviado tenía derecho sin lugar a dudas, al juicio de amparo.

Por otra parte, el artículo 2º, fracción III, señalaba que cuando las autoridades incompetentes para aplicar las limitaciones a las garantías individuales, hayan sido locales, o cuando hubiese existido de parte de ellas una extralimitación a la competencia respectiva, que la ley les concedía expresamente para tal efecto, el afectado debía ocurrir a la autoridad federal que correspondiese, para que ésta hiciese cesar el acto aplicativo indebido o que entrañara dicha extralimitación y por lógica jurídica, si la autoridad federal se negaba a hacer cesar el aludido acto, procedía el juicio de amparo.

Cabe señalar, por lo tanto, que la aplicación concreta de las limitaciones o restricciones a las garantías individuales, se establecen en la Legislación de Emergencia, que al efecto se cree.

La Constitución Política, en su artículo 119 señala que: *“Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida”*.

Sin lugar a dudas, nos encontramos ante un precepto constitucional que importa la intervención tanto del Poder Ejecutivo, como al Legislativo y al Judicial, para el caso de invasión o violencia exterior o trastornos internos en las Entidades Federativas que conforman la República Mexicana, lo cual nos hace suponer, una vaguedad, en función, de que el artículo 29 constitucional, únicamente faculta al Poder Ejecutivo Federal con la aprobación del Poder Legislativo para suspender garantías individuales y la pregunta sería ¿por qué, para proteger o salvaguardar a las Entidades Federativas, se cuenta con el auxilio del Poder Judicial? Y peor aún ¿cuál sería la actuación del Poder Judicial para tal situación? O ¿cuál sería la protección que brindaría el Poder Judicial en dicho supuesto? El artículo 119 en comento, sólo se limita a señalar las razones y causas, por las cuales los Poderes de la Unión protegen a las Entidades Federativas, pero en mi opinión dicho precepto es ambiguo.

Si bien es cierto, que la expresión, *protección* es completamente distinta al término *suspensión*; ¿por qué en la suspensión de garantías individuales, únicamente intervienen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo?, a sabiendas que dicha suspensión es una situación que supone una elevada responsabilidad y ¿por qué para proteger a las Entidades Federativas se requiere la concurrencia de los Poderes de la Unión?

El artículo 119, no tiene razón jurídica de ser, en virtud de que el propio artículo 29 constitucional, es una garantía institucional a favor del Estado, que tiene como principal fundamento, la protección o salvaguarda de todo el territorio nacional o bien de una parte o partes que conforman dicho territorio, cuando surgen situaciones que pongan a la sociedad en grave peligro. Y, a fin de cuentas, en caso de que se suscitara una situación, como la que alude el artículo en cuestión, traería indudablemente como consecuencia, la suspensión de garantías individuales, sin necesidad, de que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, dichos Poderes, en virtud, de que nos colocamos en una posición similar a la referida por el propio artículo 29 constitucional, que de igual forma, prevé, la violencia exterior o invasión.

En la actualidad, el gobierno Federal tiene implementados diversos programas destinados a dar respuesta eficaz a las situaciones de riesgo que afecten a la sociedad. Destacan los que se encuentran incluidos en dos sistemas generales destinados a prestar apoyo a la población en caso de desastres.

El primero depende de la Secretaría de Gobernación y los desarrolla el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). Dentro de sus funciones se encuentra la capacitación a la población para incrementar su nivel de respuesta frente a fenómenos naturales como terremotos o inundaciones. El segundo se conoce como Plan DN-III para casos de desastres, por virtud del cual se coordinan las fuerzas armadas para prestar la ayuda correspondiente a la población afectada por los desastres.

Es cuestionable la validez normativa de este plan militar porque en los empeños de las fuerzas armadas para salvar vidas y preservar propiedades, suelen afectar derechos constitucionales de la población como el de la propiedad, inviolabilidad del domicilio y libre tránsito de los gobernados, sin que previamente exista un decreto suspensorio de garantías. Además, la función de preservar las vidas y bienes de los gobernados corresponde a las autoridades civiles y no a las fuerzas armadas, considerando lo establecido por el artículo 129 constitucional.

Por lo tanto, la competencia de la autoridad federal, cuando se suspenden garantías individuales, está condicionada a lo que establezca la Ley de Emergencia, que al efecto se instaure y a los orígenes que hayan traído como consecuencia dicha situación anormal. Por ende, es inadmisibles crear disposiciones o medidas, ~~donde se fijen las competencias~~

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

para las autoridades federales o locales, en los casos de que se suspendan dichas garantías individuales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **4.3 MEDIDAS ADICIONALES DEL GOBIERNO FEDERAL CON EL OBJETO DE CONSERVAR LA PAZ PÚBLICA.**

Un estado de derecho, se caracteriza porque su organización y funcionamiento como entidad pública soberana se establecen y encauzan por senderos normativos, por disposiciones jurídicas, cuyo conjunto constituye el orden legal íntegro, emanado de las potestades de autodeterminación y autolimitación estatales.

El orden jurídico, que es uno de los elementos sustanciales que componen el ser del Estado, si bien es creado por éste en ejercicio de dichas potestades o facultades distintivas de su actividad soberana, una vez que adquiere el carácter de vigente, se reviste de imperatividad y somete a sus mandatos al poder estatal mismo. Este, en consecuencia, no obstante ser el elemento causal inmediato del orden de derecho, se convierte en el objeto regulado por las normas constitutivas de los diversos ordenamientos que integran el sistema o régimen legal, cuya obligatoriedad y coercitividad general se manifiestan en diferentes y numerosos cuerpos jurídico-normativos.

En un ambiente de normalidad, cuando ningún acontecimiento social o político extraordinario ocurre, cuando ninguna hecatombe general y colectiva se produce, el Estado y las autoridades que a nombre de éste realizan la actividad de imperio, deben someterse primaria y fundamentalmente a los mandatos constitucionales y secundaria o derivativamente a las disposiciones de los diferentes cuerpos legales vigentes, cuya fuerza normativa o imperio regulador están condicionados al principio de que el contenido y forma de las prevenciones jurídicas que encierran no se opongan a lo estatuido en la Ley Suprema.

Sin embargo, desgraciadamente, los Estados como las personas físicas están propensas a salirse del cauce normal de su vida. Cruentos acontecimientos políticos o sociales internos o internacionales suelen turbar la existencia tranquila y habitual de las naciones, creando un ambiente de peligrosidad para sus instituciones fundamentales e independientes. Es entonces cuando el gobierno se ve en la imperiosa necesidad de hacer frente a la situación anómala provocada por multitud de sucesos, a fin de preservar al Estado de sus funestas consecuencias. En tales circunstancias surge, pues, la urgencia de que las autoridades desarrollen una actividad inusitada, anormal, empleando todos aquellos medios o conductos que se juzguen idóneos para hacer frente en forma eficaz al ambiente de emergencia.

Ahora bien, la actuación gubernativa tendiente a prevenir o remediar los trastornos públicos inherentes a la situación anormal de peligro que pueda darse en la vida de un Estado o de la sociedad, debe desplegarse de manera efectiva, expedita y pronta para que pueda conseguir los objetos cuya realización la inspira.

Una de las medidas adicionales que tiene el gobierno federal y específicamente el Poder Ejecutivo, con el objeto de conservar la paz pública, es el relativo al artículo 89 fracciones VI y VII constitucional, que le colocan en calidad de Jefe supremo de las fuerzas armadas, al facultarlo para disponer de tales fuerzas y de la Guardia Nacional:

**Artículo 89. - Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:**

*“VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;*

*VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción VI del artículo 76”;*

Por lo tanto, se puede inferir que el Presidente de la República tiene el encargo de cuidar de la seguridad interior del país y de la defensa exterior, disponiendo de las fuerzas armadas.

Para reforzar aún más la idea, con relación a las medidas adicionales para conservar la paz pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una jurisprudencia que reza lo siguiente:

Instancia: Pleno

Época: Novena

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su gaceta

Parte: III, Marzo de 1996

Tesis: P. XXVIII/96

Página: 435

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Rubro

**EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA.**

El artículo 89 fracción VI de la Constitución, faculta al Presidente de la República a utilizar al Instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior lo que, de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento,

exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del Presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto -previsto por el artículo 29 constitucional- se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### Precedentes

Acción de Inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de Marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de marzo en curso, aprobó, con el número XXVIII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia.

En los casos de trastornos internos, le toca cuidar de la tranquilidad y seguridad, para lo que dispone del ejército y de la guardia nacional. De manera análoga, en guerra frente al extranjero, la responsabilidad le corresponde también al Poder Ejecutivo, aunque en este último caso no procede de manera exclusiva, sino que al Congreso de la Unión, le compete hacer la declaración.

Es importante señalar, que en la historia mexicana, nos encontramos ante tres eventos, donde en distintos tiempos, el titular del Poder Ejecutivo Federal, pudo optar por la suspensión de garantías individuales y no lo hizo, pero a pesar de ello, dispuso del ejército, transgredió garantías individuales, como la de la vida y libertad, y en ningún momento justificó plena y jurídicamente su actuación ante esos hechos, lo cual, no se puede, por ningún motivo tomar, como una medida para conservar la paz pública, sino como un instrumento opresivo.

Hace falta en buena medida, que en el artículo 29 constitucional se expongan, las bases o lineamientos específicos, que el Gobierno Federal deba seguir para efectos de conservar la paz pública, sin necesidad de llegar a la suspensión de garantías individuales, siempre y cuando sea, con estricto apego a derecho y no se transgredan o vulneren garantías individuales; que tengan como principal característica la de prevenir sucesos o

actos que puedan llevar, en caso, de no ser controlados a tiempo, a la suspensión de garantías.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **CAPÍTULO V**

### **REFORMAS AL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL**

**5.1 La concurrencia del Poder Judicial por su trascendencia jurídica en la suspensión de garantías individuales.**

**5.2 Vigilancia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, una vez suspendidas las garantías individuales.**

**5.3 La suspensión de garantías individuales como acto recurrible ante los Tribunales mexicanos.**

**5.4 La responsabilidad patrimonial del Estado, por la suspensión de garantías individuales.**

**5.5 Responsabilidad de los particulares por la inobservancia, en la suspensión de garantías individuales.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## **5.1 LA CONCURRENCIA DEL PODER JUDICIAL POR SU TRASCENDENCIA JURÍDICA EN LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

En nuestra historia constitucional destaca, por una parte, la evolución normativa del órgano judicial y, por otra, los hechos que señaladamente corroboran el sustento para calificar al Poder Judicial Mexicano como factor de equilibrio y de estabilidad frente a fenómenos de severas crisis políticas.

Durante la existencia de México se ha producido una amplia variedad de normas constitucionales determinantes de las características y modalidades que en cada etapa han significado al Poder Judicial.

La Constitución de 1857, determinó un Poder Judicial vigoroso, compuesto por una Corte Suprema de Justicia y por Tribunales de Circuito y de Distrito. Definió la integración de la Corte con once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, reconociéndola como la legítima intérprete de la Constitución y titular del control de la validez normativa a través del juicio de amparo. En cuanto a la competencia, dotó a los Tribunales de la Federación de facultades para resolver las controversias suscitadas: a) por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales; b) por leyes o actos de la autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de las Entidades Federativas; c) por leyes o actos de la autoridad de éstos que invadieran la competencia de la autoridad federal.<sup>45</sup>

Ahora bien, el Poder Judicial al expedirse la Constitución de 1917 y conforme al texto original de los artículos 94 al 102 de la Constitución, presentaba las siguientes características: su titularidad correspondió a la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales de Circuito y de Distrito que determinarían las leyes; el alto tribunal se componía de once ministros y sólo funcionaba en pleno, en sesiones públicas, por lo menos con la presencia de las dos terceras partes de los ministros; contempló la inamovilidad de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito a partir del año de 1923. En cuanto a su competencia, la Constitución atribuyó al Poder Judicial de la Federación el conocimiento y resolución de los juicios y procesos federales y de las controversias constitucionales, en especial, el juicio de amparo, pero no contempló mecanismo alguno que permitiera la anulación de normas generales que carecieran de validez constitucional, porque si bien, estas podían ser combatidas por medio del amparo, cuando el gobernado obtenía resolución favorable, la ley, el tratado internacional o el reglamento tildado de inconstitucional, no se le aplicaba pero seguía siendo eficaz para los gobernados que no lo impugnaran.

<sup>45</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *DERECHO CONSTITUCIONAL*. Pág. 485. Editorial Porrúa. México 1999.

Desde el momento en que la Constitución inició su vigencia, el 1° de mayo de 1917, hasta hoy día, se han producido diversas modificaciones constitucionales que inciden en la estructura y organización del Poder Judicial. La última, vigente a partir de 1995, transformó sustancialmente su estructura, organización y competencia e implicó cincuenta y cuatro mutaciones constitucionales, a través de cuarenta y seis reformas, cinco adiciones y tres derogaciones al texto de la norma fundamental.

La primera parte del artículo 94 constitucional señala que: “ *se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito*”. De estos varios titulares del Poder Judicial Federal, la Constitución sólo se ocupa de la Suprema Corte en el aspecto de la organización o integración.

Por otra parte, cabe señalar, que en la doctrina se ha discutido en gran medida si el Poder Judicial es un verdadero poder, considerando algunos que se trata nada más de una rama del Poder Ejecutivo.

Es cierto, que el Poder Judicial no reúne las características de un verdadero poder, en virtud de que carece de mando, no posee la fuerza material; e incluso para la ejecución de sus resoluciones se requiere el auxilio de otro poder.

El tratadista Daniel Moreno infiere que “el Poder Judicial tiene diversas características, pero su función es esencial y no atribuible a otro poder, por lo que su existencia ha sido reconocida en todas las constituciones. Sin embargo, en otros países, sobre todo en los de tradición jurídica anglosajona, este poder se halla investido de una gran jerarquía y dignidad, debido a que la justa aplicación del derecho es fundamental en todo régimen jurídico”.<sup>46</sup>

Por otro lado, el tratadista Tena Ramírez, señala “que la discusión en torno de la naturaleza de la actividad judicial, para determinar si constituye o no un Poder, es una discusión de orden teórico, que no tiene interés ni siquiera para el legislador constituyente. Este debe preocuparse, en efecto, por salvar la independencia del órgano judicial y por dotarlo de las atribuciones necesarias para que administre cumplidamente la justicia y mantenga en una organización del tipo de la nuestra, el equilibrio de los demás Poderes. Si nuestra Constitución da el nombre de Poder al Judicial, es sin duda por la razón de conveniencia práctica, pero suprimase de la Ley suprema esa denominación y se advertirá que con ello nada pierde, ni en su naturaleza, ni en sus funciones, el órgano judicial de la federación”.<sup>47</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>46</sup> MORENO, Daniel. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 454. Editorial Porrúa. México 1972.

<sup>47</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 478. Editorial Porrúa. México 1998.

Algunos otros tratadistas, como Emilio Rabasa le negaron categoría de verdadero Poder, no pudieron menos que reconocer la importancia de la función judicial y la trascendencia que ha tenido en la evolución jurídica de los países con gran tradición en este aspecto.<sup>48</sup>

En definitiva, se puede inferir que la función que desarrolla el Poder Judicial, a pesar de que no reúne las características de los otros Poderes, es de tal naturaleza y trascendencia, que se justifica plenamente el reconocimiento que nuestra Constitución le otorga, no solamente como una consecuencia de la aceptación del principio de la división de Poderes, sino por la dignidad que debe tener este Poder. Si no la tiene, se debe a la falta de integración de un régimen de derecho.

Una vez descritas las características del Poder Judicial de la Federación, es menester hacer el estudio pertinente en lo relativo a la suspensión de garantías individuales, con el propósito de establecer una relación entre el Poder Judicial por su trascendencia jurídica y la suspensión de garantías individuales.

Conforme al artículo 103 constitucional: *“Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;*

*II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y*

*III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”.*

Se ha señalado en el presente estudio, que la suspensión de garantías individuales es “un fenómeno jurídico-constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia pueda válidamente desarrollarse”, también lo es que, con la delegación de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, hay una excepción a la División de Poderes que alude el artículo 49 constitucional.

Una de las características fundamentales del Poder Judicial, es que dicho Poder tiene el carácter de defensor de la constitucionalidad, de ello se infiere que el Poder Judicial es docto en la materia de derecho.

Ahora bien, no basta que se declare la supremacía de la ley fundamental: es indispensable que se busque y organicen los medios para su defensa, la forma de lograr el

---

<sup>48</sup> MORENO. Daniel. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 455. Editorial Porrúa. México 1972

control de la constitucionalidad. Cuando la ley suprema sea infringida, deben existir los medios jurídicos para que esa infracción sea reparada. Se considera que la mejor preservación del régimen de derecho queda establecida cuando la propia ley fundamental fija las bases para su defensa.

Se ha puntualizado, que el artículo 103 constitucional consagra la defensa de la Constitución. El artículo 107 establece el procedimiento a seguir en el juicio de amparo, precisando las características que tiene:

*"... I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;*

*II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley, o acto que la motivare... "*

Por lo tanto, nuestro sistema de control de la constitucionalidad no es directo, en vista de que el juicio de amparo lo que protege son las garantías individuales; en forma indirecta se hace la defensa de la Constitución.

Una vez puntualizado lo anterior, se puede decir que el Poder Judicial es el órgano idóneo para acordar la suspensión de garantías individuales, por una parte, porque dicho órgano es concedor en la materia de derecho y definidor del mismo y por otra parte, porque a él, le está encomendado el control de la constitucionalidad.

La aprobación para suspender las garantías individuales, atañe al Poder Judicial, en virtud de que se requieren conocimientos especiales en materia legal y exige, por otra parte, imparcialidad e independencia de criterio, atributos que se encuentran de preferencia en los integrantes del Poder Judicial, porque son profesionales del derecho y porque su función propia exige por esencia la neutralidad. Por lo tanto dicho Poder debe estar inmunizado en lo posible contra toda injerencia indeseablemente política.

Ahora bien, si suponemos que en este preciso momento el Presidente de la República con el acuerdo de todos sus colaboradores y con las aprobaciones a que alude el artículo 29 constitucional, suspenden las garantías individuales, esto importa la cesación de vigencia temporal y espacial de las mismas.

Por ende, ni el gobernado, ni el sujeto activo puede ejercitar los derechos de que es titular, ni el Estado y sus autoridades están obligados a observarlos o cumplirlos. La cesación de vigencia de las garantías individuales implica también la de sus limitaciones o reglamentaciones legales o constitucionales, puesto que siendo éstas accesorios normativos de las primeras, siguen la suerte del objeto limitado o reglamentado. Por lo

tanto, el juicio de amparo o juicio de garantías con relación a la, o las garantías individuales suspendidas, que se pretenda interponer es improcedente.

Históricamente hablando y en particular en 1942 hubo por parte del Poder judicial una insana interpretación del decreto de suspensión de garantías individuales y de la Ley General de Prevenciones Generales, que trajo como consecuencia una confusión por parte de este Poder y una inexacta aplicación del Derecho.

Por ello, se puede inferir, que es de suma importancia que el Poder Judicial acuerde la suspensión de garantías individuales, en virtud de lo siguiente:

I. Se le otorgaría a dicho Poder, la jerarquía y dignidad, de la que ha carecido;

II. El Poder Judicial de la Federación sería el órgano idóneo para suspender las garantías individuales, en virtud de que éste órgano es el especializado en las ciencias jurídicas y por ende estudioso del Derecho, más no así los titulares de las Secretarías de Estado.

III. Resolvería los juicios de amparo una vez suspendidas las garantías individuales con mayor celeridad y determinaría por ser dicho órgano el que acuerda la suspensión de garantías individuales, cuales juicios son procedentes y cuales no, fundamentando y motivando su dicho en forma correcta y precisa.

IV. El acto, para suspender las garantías individuales, sería del Poder Ejecutivo Federal, con el acuerdo del Poder Judicial de la Federación y con la aprobación del Congreso de la Unión, conformándose de este modo el Supremo Poder de la Federación para efectos de suspensión de garantías.

Es menester, señalar, que si el Poder Judicial acuerda la suspensión de garantías individuales éste se constituiría como un cuerpo técnico similar al del Consejo de la Judicatura Federal, es decir, integrado por todos los órganos que conforman el Poder Judicial de la Federación.

En este caso, obviamente el Poder Judicial de la Federación estaría representado por dicho cuerpo técnico o consejo; y de éste órgano dependería en gran medida la suspensión de garantías individuales.

El Poder Judicial, representado por dicho Consejo acordaría la suspensión de garantías individuales, una vez presentadas la o las situaciones a que alude el artículo 29 constitucional, a través de un dictamen técnico-jurídico, donde se expondría de manera precisa las garantías individuales que en determinado momento se podrían suspender.

Es importante aclarar que el Poder Judicial en muchas ocasiones se ha hecho cómplice del Poder Ejecutivo, quizá porque el Poder Judicial no tiene una verdadera fuerza material o quizá porque las prácticas inveteradas han hecho que este Poder se aferre a la idea de que el Ejecutivo es el más importante de todos los Poderes y una figura trascendental en la vida del país en todos los aspectos. Se tiene que romper con dicha concepción y con los vicios del pasado, si realmente pretendemos evolucionar democráticamente y terminar así con la desproporción en los Poderes de la Unión.

El proyecto de reformar al artículo 29 constitucional, e incluir en este caso al poder Judicial de la Federación, traería como consecuencia eliminar de dicho precepto la intervención de los titulares de las secretarías de estado, del Procurador General de la República y suprimir lo relativo a la actuación de los Jefes de Departamento Administrativos. Para que quedara de la siguiente forma:

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

La suspensión de garantías individuales, es una situación sumamente delicada, más aún, decidir cuando se debe de acordar dicha suspensión, por ello es importante que, exista un sano juicio y sobre todo conocimiento de los riesgos y consecuencias que pueda ocasionar tal estado. Por lo tanto es menester que exista tanto la participación del Poder Ejecutivo como del Legislativo y Judicial, ya que de suspenderse las garantías individuales, se requiere el acuerdo conjunto de todos los Poderes de la Unión, por ser la suspensión de garantías una cuestión de gran envergadura, ya que de ello depende en gran medida, la vida de todo un país.

Se requiere que al Poder Judicial de la Federación se le otorgue la categoría y el mérito del que ha carecido. Es importante que el Poder Judicial sea un órgano autónomo, dotado de la equidad ante el Poder Ejecutivo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **5.2 VIGILANCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS UNA VEZ SUSPENDIDAS LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

La insuficiencia real de los tribunales de amparo para proteger eficazmente los derechos del gobernado y los reclamos sociales por la constante e impune violación de derechos humanos, realizada por toda clase de autoridades, generó una reforma constitucional, publicada el 28 de enero de 1992, por virtud de la cual se estableció un sistema de protección administrativa de derechos humanos inspirado en la idea del ombudsman. La reforma incidió en el artículo 102 constitucional Apartado "B".

Este precepto soporta la existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de treinta y dos comisiones que tienen competencia en las respectivas entidades federativas. El ordenamiento resuelve la naturaleza inductiva de estos organismos ya que, cuando comprueben que alguna autoridad ha violado los derechos de los gobernados, emitirían recomendaciones que en caso de ser aceptadas voluntariamente por la autoridad responsable, propiciarán la anulación de los actos violatorios y la producción de otros que se apeguen a la Constitución. Pero si la autoridad responsable no acepta la recomendación, el acto carente de validez mantiene su existencia y con ella la afectación de los derechos del gobernado. En esta eventualidad los organismos sólo están posibilitados para hacer públicos esos hechos, formular las denuncias contra las autoridades involucradas e iniciar los procedimientos de responsabilidad correspondientes.

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señala que:

*"La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano".*

La Comisión de Derechos Humanos es un órgano administrativo que tiene a su cargo la emisión de recomendaciones a las autoridades responsables de violar los derechos de aquellos gobernados que manifiestan su queja o inconformidad. Constituye un mecanismo subsidiario del control de la validez del orden normativo que convive con los órganos que tradicionalmente tienen a su cargo esa función, o sea, los tribunales constitucionales.

Es oportuno señalar que en nuestro país no se tiene una cultura para proteger los derechos humanos, lo cual hace más difícil la labor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las Comisiones de las entidades federativas.

Los vicios que todavía tiene nuestro sistema jurídico y político, y la reducida comprensión que se tiene del Derecho, trae como consecuencia que se violenten las garantías individuales y lo que se denomina como derechos humanos, que es una especie de dichas garantías.

Conforme al artículo 6° de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta tiene las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos;
- III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
- V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;
- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita;
- VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;
- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;
- IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

X. Expedir su Reglamento Interno;

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Por otra parte, la eficacia de la Comisión de Derechos Humanos depende de que reúna los siguientes atributos:

a) *La Independencia.* Significa que la Institución disponga de la autonomía presupuestal, política y funcional suficiente para desenvolverse con objetividad en el desempeño de sus funciones; que no sea vulnerable a presiones, consignas o sugerencias de nadie.

b) *La Imparcialidad.* A este atributo se debe que el titular de la Comisión de Derechos Humanos deba aplicar la norma que determine sus atribuciones con plena objetividad, sin acceder a presiones de individuos, grupos sociales, partidos políticos o servidores públicos, por lo mismo, no deberá contraer compromiso alguno que afecte su objetividad.

c) *La accesibilidad.* La Comisión de Derechos Humanos debe ser una instancia sin formalismos ni burocratismos; un espacio de acceso inmediato que garantice la seguridad personal de los quejosos y la eficacia en la solución de sus problemas. De ahí que los procedimientos que determinen el desarrollo de sus atribuciones deben regirse por el más intenso grado de economía procesal e inmediatez.

d) *La Fortaleza Moral.* Los actos concretados por la Comisión de Derechos Humanos son recomendaciones a las autoridades responsables, o sea, normas jurídicas

individualizadas carentes de fuerza coercitiva. Sin embargo, deben poseer la fuerza moral de quien lo emite y del fallo definitivo de la opinión pública. Si se satisfacen estos dos requisitos, las recomendaciones podrían disponer de una obligatoriedad más eficaz que la de las normas coercitivas que puedan implicar la participación de las fuerzas de seguridad pública para su cumplimiento.

Todo ello en la actualidad mexicana ha quedado sin fuerza, a causa primordialmente de los vicios que todavía tiene nuestro sistema político-social y al limitado impulso a la corrección de las deficiencias burocráticas

Una vez delimitado su campo de actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es conveniente en buena medida señalar, que este órgano tiene como cometido esencial única y exclusivamente emitir recomendaciones, algunas veces careciendo de las bases necesarias por la inmediatez con que actúa dicho organismo, lo que trae como consecuencia que se desvirtúe el cometido real de la Comisión.

Por otra parte y adentrándome al estudio de la suspensión de garantías individuales en relación con el cometido de la Comisión de Derechos Humanos, es necesario señalar que en el caso de que se suspendiesen las garantías individuales, existe una cesación de vigencia temporal y espacial de las mismas. Pero esto no quiere decir, que los órganos que representan al Estado dejen de cumplir con ciertas obligaciones ajenas completamente a la suspensión de garantías individuales; es ahí precisamente, donde puede haber una violación a las garantías. De hecho el hacer o el dejar de hacer por parte de una autoridad puede ocasionar una violación a las garantías y a lo dispuesto por la Constitución Política.

Es importante señalar que las Comisiones de Derechos Humanos tanto locales como nacional, tengan a bien investigar de una manera minuciosa y escrupulosa la actuación de las autoridades federales y locales, una vez suspendidas las garantías individuales, sin que medie en este caso una queja interpuesta ante estos órganos donde se presuma la violación a los derechos humanos, en virtud de que ante una situación emergente de esta naturaleza, es necesario que los órganos de derechos humanos actúen como instituciones supervisoras de las actuaciones de las autoridades con el cometido esencial de salvaguardar los derechos humanos.

Las Comisiones de Derechos Humanos, en la actualidad mexicana, no han jugado un papel importante en la vida social de nuestro país, lo que ha traído como consecuencia que dichos órganos se conviertan en instituciones poco veraces y fidedignas, además de carecer del profesionalismo y de la seriedad debida, a pesar de que estos órganos tienen el cometido más importante: "el velar y salvaguardar los derechos humanos de todos los habitantes de la República mexicana".

Riesgoso sería entonces, otorgarle a las Comisiones de Derechos Humanos potestad o autoridad, en virtud de que éstos organismos no están capacitados para replicar los actos de las autoridades que violentan los derechos humanos de los gobernados. Por lo tanto, se requiere primeramente, que la Comisión de derechos humanos corrija la mecanización con que opera, ya que dicha automatización hace de las comisiones, órganos monstruosos poco eficientes; y en segundo término, pero con la misma importancia, sería en buena medida que las comisiones antes de ser órganos meramente administrativos, deben ser órganos supervisores e investigadores.

Pienso, que la Comisión de Derechos Humanos en México, no ha cumplido de ninguna manera el cometido real y esencial, por el que fue creado dicho organismo. Hace falta mucho por hacer; los mexicanos en realidad no tienen en este momento una cultura de lo que, es la protección a los derechos humanos, mucho menos las autoridades mexicanas. Dicha comisión no ha hecho más que cumplir con objetivos muy limitados y en esas condiciones, no se puede aspirar a una comisión digna, que proteja los derechos humanos verdaderamente y se acerque a la realidad en nuestro país.

En muchas de las ocasiones la comisión ha sido encubridora de buena fe de las actuaciones de los delincuentes y dicha situación únicamente ha traído como consecuencia el desprestigio de dicho organismo.

Se requiere que dentro de la comisión, exista gente realmente profesional que se dedique de lleno al estudio de los problemas que aquejan a nuestra sociedad y participe en gran medida en las soluciones de éstas problemáticas, no se trata de dar estadísticas erróneas de lo que acontece en su entorno. El hecho de que haya violación a los derechos humanos, no se trata en muchas ocasiones de un error administrativo, ni de las trabas burocráticas, sino de abusos consientes de las autoridades; y el problema de ello se encuentra en nuestra creencia de un Estado democrático; Estado, que si bien es cierto que lo es; apenas vamos formando, pero aún, todavía es muy imperfecto.

Hace falta, una vez que la Comisión de Derechos Humanos sea eficaz y despierte del letargo en el que se encuentra, que su trabajo no se limite únicamente a emitir recomendaciones y hacerlas públicas en algunas ocasiones, sino que su trabajo sea más objetivo y mucho más ambicioso, que interactúe más estrechamente con las autoridades, no como un verdugo, sino más bien con criterio y bases que vayan haciendo en las autoridades un ambiente de conciencia, que buena falta les hace.

Otorgarle a la Comisión de Derechos Humanos autoridad, en tiempos de paz, en este momento, es como darle a un adolescente un arma de fuego, peor aún si se le otorga dicho poder para el caso de la suspensión de garantías individuales.

En definitiva, el papel de la Comisión ante tiempos anormales, sería en gran medida pobre, obsoleto y muy limitado, lo que traería como consecuencia el entorpecimiento más acentuando de nuestras autoridades y un desquiciamiento de la ya calamitosa situación que se da, con la suspensión de garantías individuales.

Por ende, es necesario que de forma urgente se empiecen a corregir los vicios y los errores que tiene nuestra comisión, para hacerla un organismo, de gran importancia en nuestra vida política y social, y no quede como un organismo más de nuestra insana sociedad.

Por las consideraciones anteriores, es necesario señalar que en este momento es innecesaria e insatisfactoria, la participación de la Comisión de Derechos Humanos para el caso de la suspensión de garantías individuales. Una vez solucionados, los problemas que cité y describí en el presente trabajo de dicha Comisión, su participación sería trascendental e importante, y su función, sería dentro del artículo 29 constitucional, el siguiente:

**Artículo 29:** *“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el Poder Judicial de la Federación y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, y bajo la vigilancia de la Comisión de Derechos Humanos Estatal, Federal o ambas; podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.*

### **5.3 LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES COMO ACTO RECURRIBLE ANTE LOS TRIBUNALES MEXICANOS.**

Antes de entrar al estudio de este tema, es necesario definir y por ende describir las características del juicio de garantías o juicio de amparo.

Confiar al órgano judicial la defensa de la Constitución, es algo que parece emanar de la naturaleza misma de aquél órgano. Si el juez es el encargado de aplicar a los casos concretos las reglas de derecho y si en esta función debe elegir entre la ley antigua y la ley nueva, entre la ley nacional y la ley extranjera, no hay razón para impedirle que prefiera entre dos disposiciones de distinta categoría, es decir, entre la Constitución y la ley, entre la ley y el reglamento.

Las ideas capitales sobre las que se erige el juicio de amparo, expresadas con singular nitidez en la fórmula Otero y que todavía sobreviven en la Constitución, son:

- a) *El juicio de amparo se sigue a petición de la parte agraviada por el acto inconstitucional;*
- b) *Esa parte agraviada tiene que ser un individuo particular;*
- c) *La sentencia se limitará a resolver el caso concreto, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o el acto que motivare la queja.*

El Licenciado Tena Ramírez señala con relación a estas características que sus ideas informan de acentuado individualismo la institución del amparo y que no se trata en realidad de un sistema de defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución.<sup>49</sup>

El juicio de amparo se define como: “el juicio constitucional que pueden promover los gobernados ante los tribunales federales para demandar la anulación de una norma individualizada o la determinación de la ineficacia de una norma general que, sin disponer de validez normativa, les afectan o les privan de algún derecho”.<sup>50</sup>

Con frecuencia se escucha que el amparo es un juicio constitucional porque las reglas de su procedencia, los principios que lo rigen y las específicas determinaciones de sus etapas procesales se contienen en los artículos 103 y 107 constitucional de la norma fundamental. Sin embargo, además de esas circunstancias, el amparo es un juicio

<sup>49</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 512. Editorial Porrúa. México 1998.

<sup>50</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *DERECHO CONSTITUCIONAL*. Pág. 660. Editorial Porrúa. México 1999

constitucional debido a que la acción que lo origina, las defensas de la autoridad demandada, la litis planteada y la sentencia que se produce siempre se refieren a definir si el acto de la autoridad demandada debe ser invalidado por su inconstitucionalidad o mantenido por su plena validez normativa.

El licenciado Almanza Vega, señala que “los principios fundamentales que rigen el juicio de amparo, son aquellas reglas básicas, procedimientos y formas que marcan los límites dentro de los cuales se desarrolla el juicio de amparo; el estudio de los mismos en la forma sistemática en las que se abordan obedece a razones metodológicas y didácticas para facilitar su comprensión”. Más adelante, señala, que por ello, “es pertinente aclarar que ni en la Constitución ni en la Ley de Amparo están llamados expresamente como tales, sino que aparecen ya aplicados en forma dispersa”.<sup>51</sup>

En el caso de la suspensión de garantías individuales los gobernados seguirán gozando con plenitud de aquellos derechos constitucionales que no fueron suspendidos, de tal manera que los actos de las autoridades que los contravengan podrán combatirse a través del amparo o ser materia de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos. Pero aquellos derechos del gobernado cuya eficacia fue suspendida no son impugnables porque respecto de ellos también quedan en suspenso los controles de la validez normativa.

Así lo previó la Ley de Prevenciones Generales del 13 de Junio de 1942 que rezaba lo siguiente: “No se dará entrada a ninguna demanda de amparo en que se reclame alguna disposición de las leyes de emergencia o algún acto derivado de las mismas”.

Ahora bien, existe otra situación que se debe resolver en el siguiente trabajo, la pregunta sería ¿qué pasaría, si después de levantado el estado de emergencia, se promueve un juicio de amparo, por actos de autoridad “violatorios” de garantías individuales suspendidas?. En realidad el juicio de garantías sigue siendo improcedente, en virtud de que las garantías individuales producto del amparo, fueron suspendidas independientemente del tiempo en el cual se promovió dicho juicio, es decir, nada tiene que ver, si la interposición del juicio de garantías, fue durante o después del estado de emergencia; el juicio de amparo, seguirá siendo improcedente. En realidad no existe, en dicha hipótesis, violación a garantías individuales, en virtud, de que la autoridad, no está obligada a respetar, garantías suspendidas.

Ello fue lo que contestó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis jurisprudencial:

---

<sup>51</sup> ALMANZA VEGA, Rigoberto D. *LECCIONES DE AMPARO*. Pág. 13. División de Universidad Abierta. U.N.A.M. 1995.

Instancia: Primera Sala

Época: Quinta Época

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte : CXVII

Tesis:

Página: 1432

LEYES DE EMERGENCIA, AMPARO CONTRA LAS SENTENCIAS  
DICTADAS EN APLICACION DE LAS.

Si bien es cierto que el estado de emergencia fue levantado y con ello se recuperaron en toda su integridad las garantías individuales que habían quedado restringidas por contingencias especiales del peligro nacional, situaciones éstas previstas por la Constitución, cierto es también que esta situación actual no puede abrir la puerta al juicio de garantías para juzgar de las situaciones que se presentaron durante la época de la suspensión de garantías, puesto que ello equivaldría únicamente a diferir el juicio constitucional y no a suprimirlo, como expresamente se determinó en las leyes de emergencia, y proscrito radical y definitivamente un derecho, no es posible hacerlo resurgir por el cambio de situación, con el levantamiento del estado de emergencia, para juzgar las situaciones que se crearon en el pasado y que se rigieron exclusivamente por las leyes especiales que no es posible desconocer.

Amparo penal directo 1798/49. 15 de junio de 1953. Mayoría de tres votos.

Por lo que se refiere a la determinación de las reglas del juicio de amparo, en estado de excepción, los alcances restrictivos son los siguientes:

a) Si los decretos de suspensión de garantías y de autorizaciones especiales no reúnen los requisitos establecidos por la Constitución podrán ser combatidos a través del juicio de amparo y se podría lograr que se declare su invalidez y su inaplicabilidad pero, como sucede en situaciones de normalidad, sólo en los casos de aquellos gobernados que los impugnen.

b) Si los decretos establecen expresamente la improcedencia del juicio de amparo en relación con las leyes y actos derivados de aquellos, entonces no podrán ser impugnados, salvo que esos actos y leyes excedieran los límites establecidos en los decretos. Por ejemplo, si dentro del estado de emergencia el Ejecutivo Federal expide una ley civil que prohíba la transmisión de los bienes por herencia, podrá ser combatida a través del amparo a pesar que en los decretos se declare la improcedencia de este juicio

porque no existe relación entre una norma civil de esa naturaleza y el estado de emergencia que originó las autorizaciones especiales.

c) Asimismo, la legislación de emergencia que produzca el titular del Ejecutivo Federal, en términos de las autorizaciones que al efecto le hubiere conferido el Congreso de la Unión, no puede ser materia de las controversias constitucionales ni de las acciones de inconstitucionalidad a las que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de nuestra Constitución.

d) Los órganos legislativo y judicial continuarían desarrollando normalmente sus atribuciones, siempre que no fueran materia del estado de emergencia ni de la legislación producida por el Presidente.

El Congreso de la Unión continuaría expidiendo leyes en materias diferentes a la emergencia. El Poder Judicial Federal seguiría produciendo sus sentencias en los juicios de amparo ajenos al estado de excepción y las comisiones de derechos humanos también formularían sus recomendaciones en los casos distintos a la materia de la suspensión.

Para comprender aún mejor, la trascendencia que guarda el juicio de amparo en relación con la suspensión de garantías individuales, es necesario pues, remitirnos a la situación bélica de México con las potencias del Eje.

La Legislación de emergencia era una orden de excepción en el sentido de que sólo regía para aquellos casos expresamente comprendidos en ella, implicando por tanto, en relación a éstos, una cesación de vigencia de las disposiciones constitucionales o legales que se opusieran a sus prevenciones o determinaciones. Téngase en cuenta que tal cesación de vigencia debió ser producto de una auténtica ley de emergencia, es decir, de un ordenamiento que haya sido tal constitucionalmente, o sea, cuando reuniese los dos requisitos o condiciones: 1. que haya sido dictado por el Jefe del Ejecutivo Federal dentro de la extensión y alcance de las facultades extraordinarias que se le otorgaron en los términos limitativos del artículo 29 constitucional; y 2. que se hubiese ajustado o no hubiese contravenido las disposiciones de la Ley de Prevenciones Generales relativas a la suspensión de garantías individuales y de la reglamentación de su artículo primero, que eran los conjuntos orgánicos o reglamentarios del artículo 29 constitucional. Por el contrario, cuando cualquier ley o decreto que se decía de emergencia no haya reunido los dos requisitos anteriormente citados, puede decirse que propiamente no ostentaba tal carácter, carecía de validez y de fuerza obligatoria.

Es entonces importante, resumir que la intervención del Poder Judicial de la Federación, en la suspensión de las garantías individuales, tendría un papel de trascendental magnitud, ya que dicho poder protegería de manera más eficiente, a aquél gobernado que interponga juicio de amparo por actos u omisiones de la autoridad, que

menoscaben su esfera jurídica, siempre y cuando como ya se ha advertido con anterioridad, que dichos actos u omisiones no estén contemplados como garantías individuales suspendidas, ya que de ser así se declararía la improcedencia del juicio.

En el caso de que el poder judicial, acordara la suspensión de garantías, conjuntamente con el poder Ejecutivo Federal, evitaría que el decreto de suspensión en relación con las leyes y actos derivados de aquél, excedieran sus límites, en virtud de que este poder analizaría y estudiaría de manera más precisa, escrupulosa e imparcialmente las situaciones a que alude el artículo 29 constitucional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **5.4 LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, POR LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

En el Estado de Derecho toda persona dispone de los medios para hacer cumplir el orden normativo, para defender sus derechos y para obligar a las autoridades a respetar la Constitución.

En un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia deben reputarse como servidores públicos y por ende como servidores del Estado.

El orden jurídico general de un Estado no solamente debe proveer a los gobernados de medios de derecho para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio concreto del poder de imperio del Estado.

Ahora bien, es importante señalar que el Estado por sí sólo, no causa daños a la esfera jurídica del gobernado y mucho menos daños patrimoniales, sino que se requiere, que los servidores públicos que dependen de él, no cumplan de manera honesta y cabal sus funciones y así se cause un daño cuantificable económicamente hacia el gobernado.

La responsabilidad de los servidores públicos prevista por los ordenamientos constitucionales puede ser de naturaleza política, penal, civil y administrativa, en la inteligencia de que, conforme al texto del artículo 109 constitucional, los procedimientos para la aplicación de las sanciones disponen de autonomía por lo que un mismo acto u omisión puede generar dos o más de esas responsabilidades. Sin embargo, la constitución, prohíbe terminantemente la aplicación de sanciones de una misma naturaleza dos o más veces por la misma conducta.

En lo tocante a la responsabilidad política, ésta se determina a través del juicio político y procede en contra de aquellos servidores públicos federales, estatales y del Distrito Federal que desempeñen cargos de especial importancia, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales. Las consecuencias de esta clase de responsabilidad se traducen en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

La responsabilidad penal se genera por los delitos que el servidor público cometa durante el tiempo de su encargo, conforme a las reglas contenidas en el artículo 109 constitucional fracción segunda que establece el imperativo de perseguir y sancionar la

comisión de los delitos cometidos por cualquier servidor público de acuerdo con la legislación penal.

Mientras que la responsabilidad administrativa la contemplan los artículos 109 y 113 constitucionales y se refiere a que todo aquel servidor público que en su conducta incurra en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de sus funciones puede ser suspendido, destituido e inhabilitado del cargo, independientemente de las sanciones económicas que procedan y que deben establecerse en proporción con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios que causó con su conducta, que nunca podrán exceder de tres tantos de esos beneficios o del monto de los daños y perjuicios.

En el caso de la suspensión de garantías individuales, es indudable que nos encontramos en una situación de emergencia y por ende en una situación muy delicada, que puede dar pie a muchos abusos por parte de la autoridad hacia el gobernado. Es por ello necesario que la conducta del servidor público, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley y no solamente en casos anormales como la suspensión de garantías, sino también en tiempos normales.

Existe una relación entre el gobernado y el servidor público, a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, primero el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley, y segundo, el que consiste en realizarlos honestamente con espíritu de servicio. En el primer caso, esos actos están sometidos al principio de legalidad *lato sensu*, o sea de constitucionalidad y de legalidad *stricto sensu* y en el segundo al de responsabilidad. Ambos principios aunque tienen distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia.<sup>52</sup>

Ahora bien, existe otro problema con relación a los servidores públicos, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a éstos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la ley. No obstante, la Constitución establece que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos servidores no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice el Congreso de la Unión.

---

<sup>52</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO*. Pág. 389. Editorial Porrúa. México 1996.

Tal inmunidad, por cuanto su destinatario está exento de la jurisdicción común, recibe el nombre de fuero, evocando así aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común.

Sin embargo, el estudio de dicha situación de inmunidad hacia ciertos servidores públicos, no es materia del presente trabajo; es importante considerar que el *fuero* es la condición en que se encuentran algunos servidores y que en múltiples ocasiones ha sido objeto de críticas por parte de los gobernantes. Es en gran medida importante señalar, que a veces se abusa de dicha condición y se cometen arbitrariedades por parte de éstos servidores públicos y como se ha dicho con anterioridad el servidor público debe de ser recto en el desempeño de sus funciones y debe de cumplir de manera cabal y honesta su cometido.

El maestro Tena Ramírez señala: “ Tanto en su normación cuanto su ejercicio, el fuero deja que desear entre nosotros. En lo primero, la generalidad de las legislaciones extranjeras excluye de la protección del fuero, por lo menos los delitos flagrantes; la nuestra no hace distinción. Tocante a su ejercicio, el abuso insolente del fuero lo ha llevado al desprestigio. Detrás de ese abuso —que en nuestras peores épocas ha sido impunidad lo mismo para delitos de sangre que para infracciones de tránsito- se mueve la oscura política nacional, no liberada todavía del fraude en los comicios y de la corrupción de las funciones”.<sup>53</sup>

Volviendo a la responsabilidad patrimonial por parte del Estado, primero tenemos que hablar de la responsabilidad civil de los servidores públicos y de ahí hacer una estrecha relación entre el Estado y éstos. Por responsabilidad civil del servidor público no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeñe son irrelevantes.

La responsabilidad civil, consiste en la que asume todo servidor público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Esa responsabilidad puede provenir de hecho ilícito o de delito o falta oficiales. En el primer caso, si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, pues sólo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae responsabilidad subsidiaria.

---

<sup>53</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Pág. 579. Editorial Porrúa. México 1998.

El artículo 1916 del Código Civil Federal, que se refiere al daño moral, señala lo siguiente:

“Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos o bien en la consideración que de si misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.”

En su segundo párrafo señala lo siguiente:

“Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual o extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme a los artículos 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente código”.

De igual forma que sucede entre los particulares, en este caso cabe la posibilidad de que el servidor público obviamente en el ejercicio de sus funciones perjudique al gobernado para así causarle un daño moral, ya sea afectando sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación o peor aún vulnerando ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas, conducta muy frecuente entre algunos servidores públicos en tiempos normales. Suponiendo que se suspenda el artículo 2º y 14 constitucional que principalmente se refieren al derecho de la libertad, dicha afectación sería inválida, es decir, no existiría daño moral, pero la verdad es que me parece imposible dicha situación.

El artículo 1927 de dicho ordenamiento señala lo siguiente:

“El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de las atribuciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”.

Del anterior artículo se desprende sin lugar a dudas, que el Estado en un momento dado asume la responsabilidad patrimonial a razón de la conducta impropia del servidor público, en algunos casos de forma subsidiaria y en otros de forma solidaria.

Sin lugar a dudas, la suspensión de garantías individuales, afecta la esfera jurídica del gobernado, y el juicio de amparo en esta situación es improcedente, para efecto de las garantías suspendidas, lo que trae como consecuencia que dicho gobernado se encuentre en un estado de cuasi-indefensión con respecto a aquellas. Por otro lado, nos encontramos con autoridades no obligadas a respetar las garantías suspendidas, siendo en este estado donde se puede abusar e incluso hasta exceder los límites establecidos en las propias leyes por éstos; y es ahí también donde se le puede exigir al Estado la reparación del daño, cuando se trate de afectaciones cuantificables en dinero.

He advertido a lo largo del presente trabajo, que, la suspensión de garantías individuales, es un fenómeno jurídico-constitucional, y que dicho fenómeno trata de resarcir la situación anómala, que de no ser solucionada puede llegar incluso a la destrucción del propio Estado, pero para remediar tal situación hay que privar a sus gobernados de ciertos derechos que en tiempos normales solían disfrutar. El Estado a través de sus autoridades implementa medidas para controlar la situación de manera rápida, pero muchas veces, dichas autoridades abusan de sus facultades y funciones, afectando así al gobernado, de ahí, que el Estado sea el responsable principal de la actuación de sus autoridades y por ende, el que repare el daño causado.

En conclusión, el artículo 29 constitucional, es necesario que se reforme y por ende se adicionen las medidas relativas a la reparación del daño, y se establezcan las reglas a seguir, para el caso de que se cometan arbitrariedades y abusos cuantificables en dinero, por parte de las autoridades hacia el gobernado en la suspensión de garantías individuales; sin lugar a dudas se requieren medidas eficaces para que no se evada dicha responsabilidad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **5.5 RESPONSABILIDAD DE LOS PARTICULARES POR LA INOBSERVANCIA, EN LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

Es importante señalar, que el hombre nacido en sociedad tiene que sujetarse a ciertas normas de carácter jurídico, moral, social y en algunos casos hasta religiosas; todas ellas, tienen como principal objetivo formar y dirigir al hombre hacia una vida honesta, libre e independiente; el no respetar dichas normas puede acarrear situaciones desfavorables hacia él, algunas repercutiendo de forma interna y otras externamente.

Uno de los objetivos del Estado, es el de regular dicha conducta del hombre dentro de la sociedad, a través del Derecho, lo que da como consecuencia el "estado de derecho", que se caracteriza por su organización y funcionamiento como entidad política soberana.

El Estado debe proveerse, (así como prevé para sus gobernados los medios de defensa, que garanticen su esfera jurídica), a través de leyes, las medidas necesarias para ser efectivo el Estado de Derecho, el cuál es indispensable para cualquier gobierno.

En relación, con lo anteriormente expuesto, es de suma importancia resaltar que nos encontramos ante dos supuestos:

a) Que el Estado afecte la esfera jurídica del gobernado, a través de actos ajenos a la suspensión de garantías individuales y por ende el gobernado pueda hacer uso de los medios de defensa que tiene a su alcance, como el juicio de garantías, para impugnar dichos actos violatorios; y

b) Que el gobernado no acate las disposiciones que el Estado imponga, dentro de un régimen de legalidad y este último utilice los instrumentos que tiene a su alcance, como la ley penal, para exigir al gobernado cierto comportamiento.

Ahora bien, una de las ramas del Derecho, relacionadas e íntimamente ligada con este tema, es el Derecho Penal.

El Derecho penal subjetivo se identifica con la facultad del Estado para crear los delitos, las penas y medidas de seguridad aplicables a quienes los cometan, o a los sujetos peligrosos que pueden delinquir. Por ende, la pena constituye el instrumento más eficaz de que el Estado se vale para reprimir determinadas conductas antijurídicas y culpables.

Todo hecho delictivo vulnera o afecta determinado bien jurídico. Cuando la acción delictuosa produce o pretende producir una alteración en el orden estatal bajo diversas formas, tendiente a derrocar un régimen gubernamental determinado o, al menos,

engendrar una oposición violenta contra una decisión autoritaria o a exigir de la misma manera la observancia de un derecho, siempre bajo la tendencia general de oponerse a las autoridades constituidas, entonces el hecho o los hechos en que aquélla se revela tiene el carácter político y, si la ley penal los sanciona, adquieren la fisonomía de delitos políticos.

Por ello, el Código Penal Federal, señala en el Libro Segundo del Título Primero, los Delitos contra la Seguridad de la Nación, los cuales, sirven como base para determinar la responsabilidad penal de todo aquel, que de alguna forma atente contra la Nación.

Las relaciones del Derecho Penal con el Derecho Constitucional son evidentes, pues el primero encuentra su razón existencial, en el segundo, por ser éste de rango superior. La Constitución, a través de sus principios, establece el inflexible marco dentro del cual deben encuadrarse la facultad del Estado para exigir al ciudadano ciertos comportamientos y de castigar a quienes no adecuen sus conductas a dichas exigencias.<sup>54</sup>

Es importante señalar, que habrá responsabilidad de los particulares, cuando se suspendan garantías individuales, de acuerdo a la escala, que tenga el fenómeno, que dio origen a la cesación de derechos. Es decir, si la suspensión de garantías fue producto, por ejemplo, de un levantamiento armado en cierta región de la República, la responsabilidad de los particulares de esa región, radica en la intervención o la no intervención, en dicho levantamiento.

Así pues, la Legislación de Emergencia, tiene como propósito fundamental, dar a conocer a los habitantes de la República, en primer lugar las causas, por las que se suspenden las garantías individuales; segundo: señalar, cuáles garantías se suspenden; tercero: en que lugar o lugares se suspenden; y cuarto: el tiempo, si puede ser determinado, por el que se suspenden dichas garantías.

El Código Penal Federal, señala en su artículo 144, los delitos políticos, de rebelión, sedición, motín y la conspiración. La comisión de cualquiera de estos delitos, pueden ser el origen de una suspensión de garantías individuales y la responsabilidad de los particulares que participen en cualquiera de estos movimientos, será de acuerdo a las penas, que para tal efecto, señalen los artículos del citado código.

La inobservancia de los particulares, en la suspensión de garantías individuales, no necesariamente implica una responsabilidad del particular; la responsabilidad del particular se imputa, cuando éste transgrede las normas jurídicas y despliega conductas delictivas, tendientes a causar un daño al Estado, sus instituciones o a sus leyes y que dicha conducta se generalice en toda la República o en parte y a consecuencia de ello, se

---

<sup>54</sup> PAVÓN VASCONCELOS. Francisco. *DERECHO PENAL MEXICANO*. Pág. 28. Editorial Porrúa. México 1995.

suspendan las garantías individuales, porque de no ser así, el Estado sufriría peligrosamente su extinción.

Existe también, responsabilidad de los particulares, cuando la Legislación de Emergencia, así lo prevea expresamente y contemple delitos especiales, ya que, es de suponerse que cada fenómeno, que provoque la suspensión de garantías, es completamente distinto en sus causas y efectos.

## CONCLUSIONES:

1. Las garantías individuales, son derechos subjetivos de que dispone el gobernado, reconocidos por el Estado, a través del Derecho, que tienen como principal objetivo proteger la esfera jurídica de aquel, por los actos de autoridad, que supongan la restricción o vulneración de dicha esfera jurídica, mediante los medios de defensa que el Estado disponga para ello.
2. Los derechos humanos, son el conjunto de prerrogativas que goza el ser humano, por el simple hecho de serlo, sin importar, edad, sexo, raza, nacionalidad y credo religioso; reconocidos éstos por el derecho natural o "*Jus nature*", que tiene como principio fundamental la protección y salvaguarda de los derechos naturales del hombre inherentes a su propio origen.
3. El precedente histórico más importante al reconocimiento de los derechos humanos, se encuentra en la Revolución Francesa, a razón de que allí, se le concedió a tales derechos el carácter de universales.
4. La distinción que predomina entre los derechos humanos y las garantías individuales, estriba en que los derechos humanos, son derechos inherentes a la naturaleza y origen del hombre, pero sin la debida legitimación de estos, por parte del Estado; mientras que las garantías individuales, son los derechos reconocidos por el Estado investidos de obligatoriedad e imperatividad, a través del Derecho. Señalando asimismo, que los derechos humanos son una especie de las garantías individuales.
5. Las facultades extraordinarias conferidas al Poder Ejecutivo Federal, consisten en darle amplitud a dicho poder en la esfera administrativa o conferirle facultades legislativas, lo que trae como consecuencia un estado de excepción al principio de la División de Poderes, consagrado en el artículo 49 constitucional.
6. El Poder Judicial de la Federación, en lo que se refiere al otorgamiento de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo Federal, se ha hecho cómplice de este poder, ya que argumenta aquel, que dicho otorgamiento de facultades, no implica la reunión de dos poderes en uno, sino única y exclusivamente un auxilio de un poder a otro, contraviniendo a todas luces lo dispuesto por el artículo 49 constitucional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

7. Las facultades extraordinarias otorgadas al Poder Ejecutivo Federal, han tenido una historia negativa en México, situación que a pesar de ello, ha sido reiterada, infinidad de ocasiones.
8. La suspensión de garantías individuales, es un fenómeno jurídico-constitucional, que tiene lugar de acuerdo a nuestro orden constitucional, en el caso de que la sociedad, se encuentre en grave peligro o conflicto, suponiendo también una situación de invasión o perturbación grave de la paz pública.
9. El acto mediante el cual se funda, la suspensión de garantías individuales, debe ser instrumentalmente legislativo y no debe por ningún motivo contraerse a determinado individuo, individuos o sector de la sociedad, ya que de lo contrario sería inconstitucional.
10. La suspensión de garantías individuales, es por lo tanto una operación eminentemente legislativa, la cual debe reunir las particularidades de toda ley, es decir, debe ser: general, impersonal y abstracta.
11. La suspensión de garantías individuales, entraña la interrupción de vigencia entre las relaciones del Estado y el gobernado y también implica la cesación de vigencia de las leyes reglamentarias y orgánicas. Por lo tanto, el gobernado se encuentra impedido sobre aquellas garantías suspendidas, para hacer uso de los medios de defensa que en tiempos normales gozaba.
12. El artículo 29 constitucional, es la antítesis de las garantías individuales, en virtud de que dicho precepto, no protege ni salvaguarda, los derechos o garantías a que hacen referencia los primeros 28 artículos de la constitución, sino al contrario, puede restringir en un momento dado de forma temporal, cualquiera de estas garantías, quedando el gobernado sin los medios de defensa que le otorga la ley fundamental en tiempos normales.
13. Las causas a que alude el artículo 29 constitucional, por las cuales, se suspenden las garantías individuales, son vagas y oscuras, ya que dicho precepto, no determina situaciones precisas o concretas, (como el caso de guerra, epidemias u otras calamidades verbigracia), sobre las que se basa una suspensión, sino que se apoya en aspectos meramente subjetivos.
14. La vigencia espacial del decreto de suspensión de garantías individuales opera en virtud del grado de riesgo y de la naturaleza de la causa que le dio origen, determinante dicha situación para suspender las garantías ya sea a nivel estatal o a nivel nacional, según sea el caso.

15. La vigencia temporal del decreto de suspensión de garantías individuales, tiene como finalidad, precisar la duración del estado de emergencia cuando sea posible y cuando no lo sea, establecer las bases que permitan determinar su conclusión.
16. Se requiere de manera urgente que, los miembros que conforman el Poder legislativo, hagan de este poder un poder serio, digno y honorable, ya que la tarea legislativa ha sido relegada en una infinidad de ocasiones a un plano secundario y por ende, las aspiraciones de dicho poder han sido extremadamente pobres, obsoletas y limitadas.
17. El refrendo es el acto de autorización del Secretario de Estado, que tiene como objetivo principal autentificar los actos del Poder Ejecutivo Federal, como requisito indispensable para que sea obedecido.
18. La figura del refrendo tiene su origen en el parlamentarismo, más no así en el presidencialismo, lo que trae como consecuencia en nuestro derecho que dicha figura carezca de la certidumbre y de los efectos jurídicos, por lo cual fue creada originalmente.
19. Los titulares de las Secretarías de Estado, en lo que se refiere al acto del refrendo, sólo han hecho de este, un acto de escasa relevancia en nuestro sistema constitucional.
20. Por todo ello, la figura del refrendo, no es más que una imitación insustancial del sistema parlamentario, gestada en nuestro sistema constitucional, carente del objetivo debido.
21. En México existe un presidencialismo inarmónico a causa de una burda imitación del verdadero parlamentarismo, lo que da como resultado una fusión de formas de gobierno enteramente opuestas y desemejantes.
22. El Poder Judicial de la Federación, en nuestro país, no ha tenido el reconocimiento y la fuerza material que a diferencia de otros países se le ha concedido, lo que trae como consecuencia que dicho poder no posea las características de un verdadero poder.
23. No se ha logrado hasta el momento, que al Poder Judicial, en nuestro sistema jurídico se le otorgue, el debido reconocimiento, la dignidad y la jerarquía para que administre enteramente la justicia y no se requiera la subordinación a otro poder para tal labor.

24. La Comisión de Derechos humanos en nuestro país, ha tenido una actuación sumamente limitada, lo que ha traído como resultado que se desvirtúe su verdadero cometido.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **BIBLIOGRAFÍA:**

1. **ALMANZA VEGA, Rigoberto D. LECCIONES DE AMPARO. 2ª Edición. División de Universidad Abierta. Facultad de Derecho U.N.A.M. MÉXICO 1995.**
2. **BURGOA ORIHUELA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 10a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1996.**
3. **BURGOA ORIHUELA, Ignacio. DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO. 4a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1996.**
4. **BURGOA ORIHUELA, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. 28a Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1996.**
5. **CARPIZO, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. 4a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1994.**
6. **CARPIZO, Jorge. LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. 10a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1997.**
7. **CARRILLO FLORES, Antonio. LA CONSTITUCION, LA SUPREMA CORTE Y LOS DERECHOS HUMANOS. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1981.**
8. **CASTRO, Juventino V. GARANTIAS Y AMPARO. 9a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1996.**
9. **DELGADO DE CANTU, Gloria M. HISTORIA DE MÉXICO. FORMACIÓN DEL ESTADO MODERNO. 1ª. Edición. EDITORIAL ALAMBRA MEXICANA, S.A.. MÉXICO 1987.**
10. **GÓNGORA PIMENTEL, Genaro y ACOSTA ROMERO, Miguel. CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 4a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1992.**
11. **KELSEN, Hans. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. U.N.A.M. MÉXICO 1998.**
12. **LANZ DURET, Miguel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL CONTINENTAL. MÉXICO 1979.**
13. **LOZANO, José María. ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL PATRIO. 4a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1987.**
14. **MADRAZO, Jorge. REFLEXIONES CONSTITUCIONALES. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1994.**
15. **MADRID HURTADO, Miguel de la. ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL. 3a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1986.**

16. MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1983.

17. MONTIEL Y DUARTE, Isidro. ESTUDIOS SOBRE GARANTIAS INDIVIDUALES. 5a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1991.

18. MORENO, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 12a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1993.

19. PAVON VASCONCELOS, Francisco. DERECHO PENAL MEXICANO. 12ª. Edición. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO 1995.

20. POLO BERNAL, Efraín. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. 1a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1985.

21. RABASA, Emilio. EL PENSAMIENTO POLITICO DEL CONSTITUYENTE EN 1856-1857. 1a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1991.

22. RABASA, Emilio. LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA. 7a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1990.

23. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. DERECHO CONSTITUCIONAL. 4ª Edición. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO 1999.

24. SAYEG HELU, Jorge. INSTITUCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 1a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1987.

25. SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I. 5ª Edición. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO 1972.

26. TENA RAMIREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 30a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1996.

27. VALENCIA CARMONA, Salvador. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO A FIN DE SIGLO. 1a. Edición. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1995.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **LEYES Y CÓDIGOS:**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 128ª Edición. 1999. Editorial Porrúa.**
- 2.- Código Civil Federal. 1ª Edición. Ediciones Delma. México 2002.**
- 3.- Código Penal Federal. 10ª Edición. Editorial ISEF, México 2002.**
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última edición 2002; Editorial SISTA, México.**
- 5.- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 4ª. Edición 1996. Editorial Porrúa.**
- 6.- Ley de Amparo. Última edición 2002; Editorial SISTA, México.**
- 7.- Semanario Judicial de la Federación.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**