

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.



FACULTAD DE DERECHO.



SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL.

“Proceso de Declaración de Constitucionalidad para los Decretos Emitidos por el Poder Ejecutivo Durante la Suspensión de Derechos Fundamentales en México”

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

SAÚL BÁRCENA MALDONADO

ASESOR: MTRO. JORGE ROBERTO ORDOÑEZ ESCOBAR.

CIUDAD UNIVERSITARIA

OCTUBRE DE 2014.



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.

Esta tesis está dedicada a todas aquellas personas que me quitaron el tiempo suficiente para no haberla acabado hace dos años.....

Y también está dedicada con mucho cariño para (ponga aquí su nombre).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	V
Antecedentes.....	V
Planteamiento del problema.....	VII
Justificación.....	VII
Objetivos.....	VIII
Metodología.....	IX
CAPITULO 1: ANÁLISIS GENERAL DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	1
1.1.- Párrafo primero.....	8
1.2.- Párrafo segundo.....	13
1.3.- Párrafo tercero.....	16
1.4.- Párrafo cuarto.....	18
1.5.-Párrafo quinto.....	19
CAPITULO 2: ESTADO DE EXCEPCIÓN.....	21
2.1.- Definición de estado de excepción.....	22
2.2.- Estado de excepción en América Latina.....	26
2.3.- Antecedentes del estado de excepción en México.....	31
2.4.- El estado de excepción y los tratados internacionales en el ámbito mexicano.....	40
CAPITULO 3: INICIATIVA DE LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL.....	44
3.1. Iniciativas de ley reglamentaria.....	45
3.2.- Dictamen aprobado en las comisiones del Senado de la República.....	60
CAPITULO 4: MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS EMITIDOS DURANTE LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS.....	75

4.1.- El Derecho Procesal Constitucional.....	75
4.2.- La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad como mecanismos de revisión.....	85
4.2.1.- La controversia constitucional.....	91
4.2.2.- La acción de inconstitucionalidad.....	96
4.3.- Juicio especial de revisión constitucional.....	102
CONCLUSIONES.....	110
PROPUESTA DE LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL.....	112
BIBLIOGRAFÍA.....	125
ARTÍCULOS.....	128
LEYES.....	128

INTRODUCCIÓN

Antecedentes.

El presente trabajo tiene como objetivo el análisis del procedimiento planteado en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la declaración de constitucionalidad que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los decretos expedidos por el titular del poder ejecutivo durante el periodo que dure la suspensión de derechos fundamentales. Para ello se considera necesario hacer un análisis a consciencia sobre lo contenido en dicho precepto normativo, ya que esta norma contiene consideraciones de carácter dogmático y procedimental, mismas que involucran la participación directa y obligada de los tres poderes que conforman el gobierno de nuestra nación.

Con las reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos del 2011 se consideró pertinente crear un *Coto Vedado* en dicho artículo, lo cual limita las actuaciones del titular del ejecutivo para impedir que se rebasen las necesidades de la declaración de suspensión de derechos de acuerdo a la gravedad de las perturbaciones que la suscitaron. Este suceso atendió al gran impulso que han adquirido los derechos humanos en el marco del derecho internacional público, mismo que ha procurado dejar en claro los lineamientos que deben los gobiernos ante eventuales suspensiones.

Para analizar este problema se tomó un punto de vista a partir del derecho comparado y del derecho de los tratados que opera en estos casos, es por ello que se han consultado textos editados por la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y también los editados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en conjunto con la

Universidad Nacional Autónoma de México, ya que el estado de excepción es recurrente en los sistemas jurídicos y políticos alrededor del mundo, tal y como lo plantea Giorgio Agamben en su libro *“Estado de excepción, Homo sacer II, 1”*.

Al considerar que este proceso de declaración de validez de los decretos del ejecutivo debe valorarse como un método de defensa de la constitución es necesario hacer uso del conocimiento de los especialistas del derecho procesal constitucional mexicano, es por ello que también se ha consultado la compilación en la materia coordinada por el Dr. Héctor Fix-Fierro. Un tema importante para el respaldo de la presente tesis es la comprensión de la acción de inconstitucionalidad, es por eso que se ha buscado bibliografía explícita sobre el tema, como los textos publicados por Joaquín Brage Camazano. Otros textos han sido utilizados como bibliografía para reforzar las reflexiones de los anteriores autores, además de fuentes hemerográficas y digitales para documentar los casos que se han suscitado en algunos países.

La suspensión de garantías o estado de excepción es un tema que ha sido recurrente en nuestro sistema jurídico, proviniendo su primer antecedente de las resoluciones de las Cortes de Cádiz, como un mecanismo que permitía dar al ejecutivo una respuesta rápida a las amenazas que podían causar una perturbación importante a la paz pública, sin embargo en la actualidad tenemos un vacío legal importante ya que si bien este supuesto se encuentra asentado en nuestra Carta Magna , no se tiene certeza jurídica en cuanto al procedimiento a seguir debido a una omisión legislativa en la emisión de la ley reglamentaria de dicho precepto. Es necesario tener una certeza con respecto de esto, ya que nuestro país atraviesa por un duro periodo de inseguridad y de amenazas a la paz pública que pueden conllevar a la necesidad de medidas extremas para restablecer el estado de derecho.

Planteamiento del problema.

El problema planteado consiste en que la urgencia e importancia que puede orillar al Presidente Constitucional de México a decretar un estado de excepción obliga a que los procedimientos tengan un marco jurídico expedito, sumario y exclusivo que no caiga en las salvedades de otros usos. La ley reglamentaria de dicho proceso que se encuentra en discusión en el Congreso de la Unión contempla que se utilice el procedimiento establecido en la ley reglamentaria concerniente a la acción de inconstitucionalidad. El objetivo de este trabajo de investigación consiste demostrar que el camino idóneo sería construir un procedimiento específico con la forma y tiempos de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, pero con un nombre y fundamento distinto para dejarla fuera de interpretaciones ajenas que puedan entorpecer su natural curso, haciendo así que este sea un procedimiento efectivo en los casos que sea necesario usarlo.

La acción de inconstitucionalidad en materia electoral plantea tiempos mucho más cortos y tiene la ventaja de no causar efectos suspensivos mientras se conoce la resolución de dicho proceso, lo cual genera una mayor eficacia en las medidas gubernamentales y en caso de ser declarado inconstitucional se puedan detener sus efectos buscando que cause el menor menoscabo a la sociedad, lo cual es indispensable para contribuir de manera indirecta a la solución del problema.

La pregunta central para responder en esta investigación sería; ¿Cuál es el procedimiento más indicado para la declaración de constitucionalidad que exige el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?.

Justificación.

Con lo analizado en la materia de Derecho Procesal Constitucional que

course en la Facultad de Derecho de la UNAM, puedo definir que este procedimiento debe ser un caso especial ya que si bien hay figuras que cumplen con ciertos parámetros de las exigencias de este proceso, estas mismas figuras no ofrecen la certidumbre jurídica necesaria para un tema tan delicado y específico.

Es necesario analizar a consciencia cual es la verdadera naturaleza jurídica de esta acción, ya que es menester identificar muchas de la piezas que integran este proceso, desde el hecho de definir cuáles serían las partes involucradas hasta saber si es necesario un desahogo de pruebas y quién sería el legitimado para realizarlo y en su caso representar al poder ejecutivo federal durante el desarrollo de dicho proceso.

Así mismo considero que existe la materia suficiente para afirmar que esta es una nueva y específica forma en la que la constitución se protege por sí sola, lo cual creo debe ser considerado como un nuevo medio de control de la constitución, como también debe dársele su dimensión específica a este hecho que se deriva de una importante perturbación a la paz pública.

Objetivos.

Objetivo general: Otorgarle su justa dimensión al hecho de analizar la constitucionalidad de un decreto derivado de la existencia de un estado de excepción y que éste no sea tratado como un procedimiento ordinario más de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Objetivo específico: Proponer una figura jurídica *ad hoc* para el análisis de la Constitucionalidad de los decretos del ejecutivo federal durante un estado de excepción. Con un marco procesal parecido al que rige a la acción de inconstitucionalidad, pero con un fundamento y proceso específico.

Metodología.

Los pasos a seguir en esta investigación consisten en el análisis general y particular de los siguientes temas:

1.- Estado de excepción en la legislación mexicana y en el contexto internacional, antecedentes y actualidad.

2.- Análisis del actual artículo 29 de la Constitución Mexicana, partes dogmáticas y procedimentales.

3.- Análisis de la iniciativa de ley reglamentaria del artículo 29 constitucional que se discute en el Congreso de la Unión.

4.- Revisión de la ley reglamentaria referente a la acción de inconstitucionalidad.

5.- Síntesis y conclusión de la investigación.

CAPÍTULO 1: ANÁLISIS GENERAL DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, después de un largo proceso de construcción democrática que enfrentó nuestro país al término de la Revolución Mexicana. Desde su entrada en vigor, nuestra Carta Magna se situó a la vanguardia del derecho en el ámbito internacional, pues fue la primera ley fundamental en el orbe que contemplaba dentro de su contenido una serie de derechos sociales que habían sido ampliamente debatidos en el ambiente jurídico de la época. Este conjunto de derechos habían sido de manera individual los estandartes de cada una de las distintas facciones que habían peleado en el movimiento armado y que tenían su corolario en el génesis de este texto constitucional.

La necesidad de estabilidad política en el país fue lo que orilló al Presidente Venustiano Carranza a buscar la manera de convertir esos factores reales de poder en piezas pacíficas del naciente entramado democrático. Para la integración de esta legislatura se realizaron elecciones en todo el país, de las cuales resultaron electos los 243 diputados constituyentes, con sus respectivos suplentes, evidentemente los diputados electos en cada estado eran pertenecientes a la corriente ideológica del gobernador en turno, de esta manera se dio reconocimiento a los cacicazgos locales así como a las corrientes revolucionarias que habían ganado poder político después del conflicto armado. El Congreso Constituyente convocado a finales de 1916, se reunió en un ambiente de tensión y bajo la mirada vigilante de las distintas facciones militares de la época, quienes sabían negociar con palabras y romper los pactos con plomo. Dos

grandes bloques fueron los que participaron en los debates, uno integrado por los diputados afines al Partido Liberal Mexicano de Venustiano Carranza y otro que se erigió con los diputados radicales, afines a los intereses del General Álvaro Obregón¹.

El proyecto inicial del Presidente Venustiano Carranza consistía en hacer un análisis de la Constitución de 1857 y aplicar las reformas necesarias, escuchando las voces de los diputados electos para tal fin, sin embargo la necesidad de una nueva Constitución era tan grande que se terminó optando por construir un nuevo cuerpo normativo fundamental. Después de álgidos debates llevados a cabo durante dos meses en el Teatro de la República, de la ciudad de Querétaro, el día 31 de enero el Congreso Constituyente cerró sus sesiones, para que el día 5 de febrero de 1917 fuera promulgada la Constitución Política que hasta la actualidad nos rige. Esta Ley Suprema constaba de 136 artículos y 19 transitorios, sin embargo ha sido modificada sustancialmente en su esencia, con la finalidad de poder enfrentar los retos que encara México en su régimen interno, así como los paradigmas que día con día se presentan en el concierto de las naciones y que generan las exigencias de un sistema jurídico eficiente y eficaz por parte del Estado mexicano.

El artículo 123 sería la culminación de los esfuerzos libertarios de los hermanos Flores Magón, quienes fueron los más importantes promotores de los movimientos obreros, mientras que el artículo 27 sería el recipiente dogmático de la pelea territorial del movimiento zapatista que reclamaba una repartición más equitativa de las tierras de México. Así mismo el artículo 3 reflejaría el anhelo de Doroteo Arango, consistente en que toda persona pudiera tener acceso a la educación pública, ideal que puso en práctica durante su corta, pero ambiciosa, permanencia en la gubernatura del estado de Chihuahua, durante la que decretara la construcción de nuevas escuelas en el territorio estatal.

¹ Barragán B., José *et al.*, *Teoría de la constitución*, Tercera Edición, México, Porrúa, 2007, p. 443.

La Constitución mexicana de 1917 se convirtió en la primera a nivel mundial en contener no solamente un amplio catálogo de derechos sociales, sino también una serie de mecanismos de protección, como lo es el juicio de amparo, en el sentido de configurarse como una garantía procesal para la defensa de los mismos, este instrumento sirvió como base para comenzar a darle forma a la concepción del derecho procesal constitucional mexicano, el cual centra su estudio en los medios por los cuales la Constitución se defiende a sí misma.

Nuestra Constitución ha sido dividida en dos partes fundamentales, la parte dogmática y la parte orgánica; la primera comprende las garantías y derechos fundamentales que reconoce la misma Carta Magna a cada uno de los individuos que se encuentran dentro del territorio nacional, este apartado corresponde específicamente a los artículos del 1° al 29, que se encuentran agrupados en el “Titulo Primero: De los Derechos Fundamentales”. Por su lado los artículos comprendidos entre el 30 y el 136, son considerados como la parte orgánica, ya que determinan cuales son las reglas de operación de los tres poderes que conforman a la unión federal mexicana, así como de los organismos autónomos que los auxilian. Nos permitimos señalar que existen autores que consideran que el artículo 29 de la Ley Suprema se encuentra mal ubicado, ya que no podemos considerarlo plenamente como un derecho del ciudadano, pues es una facultad extraordinaria que se le atribuye al Ejecutivo, por ello podríamos colocarlo en la parte orgánica de esta ley fundamental, específicamente en el apartado de las funciones presidenciales y no podría considerarse una incongruencia, sin embargo, abordando una perspectiva distinta podríamos resaltar la importancia de la protección de derechos que contiene, teniéndolo así como una garantía. Planteando una perspectiva personal nos aventuramos a afirmar que nos

encontramos con un híbrido de ambas clasificaciones, pues en su texto se le otorgan facultades al Poder Ejecutivo, pero también se protege un núcleo duro de derechos.

El Dr. Raúl Contreras realiza un profundo e interesante análisis de las teorías que se enfocan en clasificar a las constituciones del mundo, mismas teorías que buscan saber cuál tipo de Carta Magna es más práctica. Las teorías clásicas ubican a nuestra Constitución de la siguiente manera: *Codificada* ya que se cuenta con un cuerpo normativo escrito y condensado en un solo texto, *rígida* por su procedimiento de reforma, pues ella misma establece el proceso material específico para su modificación, *pactada* entre los grupos que detentan el poder y los que buscan acceder a él, al contrario de las constituciones *impuestas* que son aquellas determinadas por algún factor de poder exclusivo².

Karl Loewenstein propone una clasificación más compleja, la cual encasilla a la Constitución mexicana como *originaria* e *ideológico-programática*, pues contiene principios novedosos que la hacen distinta a sus antecesoras, por ejemplo, los avances en materia de derechos sociales que la han caracterizado desde su promulgación, además de contener una fuerte influencia ideológica que la apega a los pensamientos de tipo socialista, los cuales pretendieron establecerse como base del pensamiento político para el desarrollo del Estado Mexicano.

De acuerdo a la teoría de James Bryce nuestra Ley Fundamental puede ser considerada como *fluida*, pues se le concede la facultad al legislador constituido de modificar el contenido de ésta, tal y como puede hacerlo con cualquier ley secundaria que de ella emane, sin la necesidad de la intervención de algún órgano especial que regule este tipo de acciones³. Por su parte Wheare aporta la clasificación de *federales* o *unitarias*, que se refiere básicamente a la forma en que

² *Ibidem*, p 68-74.

³ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8va edición, México, Porrúa, 2003, p 413.

estas distribuyen las competencias y facultades entre el gobierno central y los gobiernos locales⁴, con lo cual podemos determinar que la Constitución mexicana es del tipo *federal*, toda vez que se determinan los ámbitos de competencia de los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y se establece el principio de las facultades residuales, que permiten delimitar perfectamente los rangos de acción de cada uno de ellos.

Dentro de la vastedad de propuestas que existe para poder clasificar las constituciones podemos abreviar de distintos autores, sin embargo a nuestro juicio es necesario precisar algunas características que han servido como parámetro clasificatorio para nuestra Carta Magna, como las siguientes: *republicana*, que se refiere al tipo de gobierno que ésta establece, tomando en consideración que en México no contamos, ni reconocemos familia real alguna; *presidencial*, pues la figura donde se concentra la relevancia política es la del Poder Ejecutivo Federal, al contrario de las constituciones *parlamentarias*⁵.

Entender la clasificación de la Constitución Política de un país nos permite dar un breve, pero profundo, vistazo a la manera en la que se desarrolla la vida interna de una nación, pues la mayoría de las leyes fundamentales contemporáneas se constituyen como un acuerdo de voluntades entre los factores reales de poder que existen en un Estado, que deberán construir una serie de equilibrios políticos, que permitan que exista una convivencia armónica dentro del territorio y que establezca los principios de los que deriven reglas claras de cómo debe ser la vida en sociedad.

En el presente trabajo hemos de enfocar nuestro estudio en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que se encuentra en el *Título primero, Capítulo I “De los Derechos Humanos y sus Garantías”*, el cual consagra la facultad del titular del Poder Ejecutivo Federal de poder suspender la observancia de algunos derechos fundamentales, durante un

⁴ *Ibíd*em, p. 415.

⁵ *Ibíd*em, p. 417.

tiempo determinado y cumpliendo con un procedimiento específico, procedimiento derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011. La última vez que fue usada esta facultad del Presidente en México fue en el año de 1942, cuando se determinó declararle la guerra a las potencias del eje, durante la Segunda Guerra Mundial. Este artículo consta de 5 párrafos vigentes, que son los siguientes:

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, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o 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 de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia

religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.⁶

El propósito principal del presente capítulo recae en la intención de analizar paso por paso el contenido de dicho artículo, por ello hemos de diseccionarlo en cada uno de sus párrafos para entender todo el peso ideológico, filosófico, doctrinario y procesal del presente instrumento, para que una vez que ha sido comprendido en su totalidad se puede digerir con mayor facilidad la finalidad de este estudio.

⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 10 de febrero de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

1.1.- Párrafo primero.

En la primera parte del presente párrafo se establece una lista, enunciativa y limitativa, de las razones por las cuales el titular del Poder Ejecutivo Federal podrá decretar la suspensión de garantías, las cuales sin duda son razones que pueden afectar el correcto desarrollo de la vida pública o violentar el estado de derecho que debe garantizar el gobierno de la nación.

La primera de ellas es la invasión, que se considera como la violación de territorio nacional por parte de elementos o individuos de una nación o facción extranjera, de manera deliberada, con fines no pacíficos y sin el consentimiento del país violentado, con la finalidad de causar un agravio a este último. La segunda razón se refiere a la perturbación grave de la paz pública, la cual a diferencia de la invasión que es efectuada por intereses extranjeros, es llevada a cabo por los propios ciudadanos del país en cuestión, que mediante actos violentos impiden que exista un estado de derecho para los ciudadanos que no participan en los desórdenes públicos.

Por último se hace uso de la técnica legislativa para dejar la puerta abierta a cualquier contingencia que pueda no encuadrar en las dos situaciones anteriores, como por ejemplo cuando existe la declaración de guerra hacia una nación extranjera por parte del Estado mexicano. Este es un artículo que en repetidas ocasiones han utilizado los titulares del Ejecutivo federal para obtener facultades legislativas en tiempos de paz, es por ello que se busca que existan la mayor cantidad de contrapesos políticos.

Cuando el Presidente estima que alguna de las causas por la que se puede restringir el ejercicio o goce de derechos es real o existente y considere que necesita de poderes especiales para hacerles frente, turnara su solicitud al

Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, esto último en caso de que el plenos se encuentre en periodo de receso. Es importante señalar que el Congreso de la Unión se compone de dos cámaras; las cuales son la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados cuenta con 500 miembros, de los cuales 300 se eligen por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional, son electos en su totalidad para un periodo de tres años. Por su parte el Senado de la República cuenta 128 escaños, de los cuales 64 son electos por el principio de mayoría relativa, 32 por el principio de primera minoría y 32 por el principio de representación proporcional, permanecen en su encargo durante 6 años, de igual manera son renovados de manera total al final de dicho periodo.

Ambas cámaras trabajan en sus respectivos plenos durante dos periodos al año, teniendo de igual manera dos periodos de receso, para los cuales es electa una Comisión Permanente en cada una de ellas, para el caso de la Cámara de Diputados se eligen 19 legisladores, mientras que en el Senado son electos 18 legisladores, cada uno con su respectivo suplente, así lo establece, desde el año de 1987, el artículo 78 de la Carta Magna⁷.

El Congreso de Unión a través de esta atribución está ejerciendo su función de control, mediante la cual analiza las acciones del titular del Ejecutivo para poder mantener vigente el sistema de contrapesos que están establecidos en la suprema carta de la Federación. Esta función es la que permite que el Legislativo Federal, analice, fiscalice, debata e informe sobre las actividades de la administración federal.

La concepción de esta función descansa en la teoría de la democracia representativa, pues en el sistema mexicano se entiende que los diputados federales son representantes de la población, elegidos mediante el voto de los

⁷ Pedroza de la Llave, Susana, *El congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003, p. 181.

mexicanos, así como los senadores son representantes de las entidades federativas que integran a nuestro país, por ello que es menester que “el pueblo emita su consentimiento por medio de sus legisladores” , esta es una manera natural de impedir el abuso y centralización del poder por parte del Presidente, ya que lo obliga a buscar generar consensos en el órgano legislativo.

El congreso mexicano cuenta con bastas facultades de control, desde el hecho de revisar la cuenta pública del país, pasando por la ratificación de algunos puestos de la administración federal, hasta llegar al punto de autorizar algunas de las salidas del país que efectúa el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Para que la solicitud de suspensión de derechos pueda ser aprobada se necesita que la sesión cuente con quórum superior al de la mayoría absoluta, es decir de 251 diputados y 65 senadores, si el congreso general se encuentra en sesiones ordinarias, en caso de que se encuentre en periodo de receso se necesitara la asistencia de por lo menos 11 diputados y de 10 senadores. En el caso de la votación se necesita una mayoría absoluta de los legisladores presentes, es decir que existan 126 diputados y 33 senadores a favor, cuando se encuentren sesionando los plenos, mientras que se necesitaran 7 votos a favor por parte de los diputados y 6 votos a favor por parte de los senadores⁸.

El decreto de suspensión que presentara el titular del Ejecutivo al Poder Legislativo deberá contener algunos aspectos indispensables, en cuanto a fondo y forma para que este otorgue una certidumbre jurídica a los ciudadanos que serán afectados en su esfera de derechos personales y colectivos; el decreto deberá señalar de manera clara y exacta el ámbito espacial en el que serán suspendidos los derechos y garantías, esto puede abarcar desde un porcentaje de territorio nacional hasta la totalidad de la extensión del país. Teniendo en cuenta la anterior precisión es posible que los ciudadanos puedan desplazarse a las zonas del

⁸ *Ibíd*em, p. 253-266.

territorio nacional en donde estén salvaguardados sus derechos, además de que la población en general tendría conocimiento sobre la parte en la que los decretos del Ejecutivo son válidos y aplicables.

El decreto que se someta a la consideración del Congreso de la Unión, deberá tener contemplado cuál es el periodo de tiempo por el que tendrá validez, esto es con la intención de que se tenga claridad del periodo por el cual serán válidos los actos emitidos para hacer frente a la contingencia que le está dando origen y que las facultades que se le otorgan al Ejecutivo no se extralimiten por un tiempo más allá del necesario para contrarrestar las amenazas a la nación, vigilando de igual forma que las acciones que se ejecuten no atente contra el principio de irretroactividad de la norma, protegiendo así los actos ejecutados con anterioridad al decreto suspensivo.

En atención a que las acciones del Ejecutivo durante la suspensión de derechos no se apliquen de manera arbitraria o discriminatoria se exige que dicho documento establezca medidas generales que no se constriñan a una sola persona o grupo de personas en específico, pues con base en la experiencia internacional se puede apreciar que la suspensión de derechos ha generado, en algunos casos, conflictos raciales o de violación de derechos de grupos minoritarios, por ejemplo, el caso de Nicaragua, donde se aprovechó la declaración de estado de excepción para poder mover a 42 comunidades de indígenas miskitos desde la frontera del norte de Nicaragua, hacia el centro del mismo país. Después de la intervención de organismos internacionales para estudiar el caso y emitir una opinión al respecto se concluyó que no había existido violación alguna, sin embargo, dicho grupo racial fue impedido de regresar a sus tierras aun después de terminar la vigencia del decreto suspensivo⁹.

⁹ O'Donnell, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, 1ª reimpression, México, Edit. Tierra Firme, 2007, p. 1022.

El siguiente paso después de la aprobación de la suspensión del ejercicio de derechos humanos, se constituye por el hecho de determinar cuál serán las acciones que decretara el Ejecutivo para que en conjunto con la suspensión de derechos se pueda hacer frente al problema que aqueja a la nación. Para poder tener un entendimiento más profundo de lo establecido en la parte final del párrafo constitucional hemos de recurrir a las reflexiones del Dr. Jorge Carpizo¹⁰, quien de manera puntual señala que el contenido del artículo 29 de nuestra ley fundamental constituye una excepción al principio fundamental de la separación de poderes que consagra el sistema jurídico-político en México, ya que es posible que durante la suspensión de derechos el Congreso de la Unión le conceda facultades legislativas al Ejecutivo Federal, por medio de la autorización de la emisión del *decreto-ley*, lo cual haría que se concentraran dos poderes de la unión en un solo órgano.

Debemos tener precaución en entender que la autorización de la suspensión del ejercicio de derechos reconocidos por la Constitución y el otorgamiento de poderes especiales al Ejecutivo, son dos actos distintos, pero que a su vez, uno es consecuencia del otro, pues el Congreso solo autorizara poderes especiales al Ejecutivo si se ha declarado la suspensión de derechos, lo cual impide que el Ejecutivo goce de facultades legislativas durante los tiempos en que la nación de se encuentre en paz.

El otorgamiento de poderes extraordinarios al Ejecutivo debe realizarlo el Congreso de la Unión en pleno, así como el acuerdo sobre las acciones que se deben tomar para hacer frente a la situación de emergencia. En caso de que los hechos tuvieran verificativo durante el periodo de recesos del Poder Legislativo, la comisión permanente del Legislativo tendrá la obligación y facultad de convocar al pleno de manera inmediata para deliberar el asunto¹¹.

¹⁰ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 19ª edición, México, Siglo Veintiuno Editores, 2006, pp. 99.

¹¹ Pedroza de la Llave, Susana, *op. cit.*, nota 7, p. 187.

Aquí es donde se puede apreciar claramente que el decreto de suspensión de derechos y el de otorgamiento de poderes especiales son distintos en lo relativo a su aprobación, puesto que el primero puede ser aprobado por el Congreso en pleno o por la comisión permanente y el segundo solamente puede ser aprobado por el Congreso en pleno.

1.2.- Párrafo segundo.

Este párrafo del artículo 29 de nuestra Carta Magna contiene un amplio catálogo de derechos, que a su vez, se transforman en excepciones para las facultades que se están otorgando. Este catálogo de derechos intocables se erigen definitivamente como un *coto vedado* dentro del sistema jurídico mexicano, pues se pretende que sin importar la gravedad de la emergencia, siempre exista un mínimo de derechos reconocidos, que tutelen bienes jurídicos indispensables para el correcto funcionamiento de la sociedad. Los derechos que están comprendidos en ese catálogo son los elementos fundamentales para que cualquier ciudadano pueda tener en todo momento garantizado su ejercicio.

Algo que ha de resaltarse de dicho *coto vedado* es que no solo se avoca a proteger un conjunto de derechos fundamentales, sino que también se preocupa por mantener salvaguardadas las garantías procesales que procuran por la protección de dichos bienes jurídicos tutelados, lo cual nos proporciona no solo el objeto de protección, sino también el medio para llevarla a cabo. Esta sin duda es una de las aportaciones más importantes de la reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos.

Este *núcleo duro de derechos* ha sido considerado por los organismos vigilantes del derecho internacional, así como por los Estados parte de cada uno de ellos, como insuspendibles, toda vez que son considerados como sustantivos a

la naturaleza humana. Este listado fue tomado de la segunda parte del artículo 27 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos¹², instrumento internacional fundamental en el desarrollo jurídico mundial, que a la letra cita:

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.¹³

Tal como lo plantea Rojas Caballero, varios críticos de la reforma han señalado que el listado del artículo 29 incluye derechos que no se encuentran en el texto constitucional, sin embargo se debe considerar que son derechos reconocidos por Tratados Internacionales, por lo tanto se encuentran dentro del sistema jurídico mexicano, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por medio de una tesis aislada, que los jueces deben ejercer un control de convencionalidad para proteger los derechos humanos emanados del derecho internacional y que México haya reconocido por medio de la firma de los tratados correspondientes, misma que a continuación cito:

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de

¹² Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México*, México, Porrúa, 2012, p. 88.

¹³ “Convención Americana de Derechos Humanos”, p. 18, <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0259.pdf>

esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.¹⁴

Con esta herramienta jurídica garantizamos que aunque los derechos referidos no se encuentren en el texto constitucional, serán las autoridades

¹⁴ Tesis: P. LXIX/2011(9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, T.I, Diciembre de 2011, p. 552.

nacionales las que tengan como precedente la aplicación de un sistema de control difuso de constitucionalidad, previendo que se aplique siempre el principio *pro persona* en la resolución de los casos que tengan en sus manos.

Los derechos que no podrán ser suspendidos están contenidos en los artículos 1° (Prohibición de discriminación, esclavitud y servidumbre), 4° (Protección a la familia), 9° (Derechos políticos), 6° (Libertad de pensamiento), 24 (Libertad de creencia religiosa), 14 (Irretroactividad), 16 (Principio de legalidad) y 22 (Prohibición de pena de muerte).

Algunos de los derechos que se consideran como insuspendibles y que no se encuentran en el texto constitucional, son recogidos de instrumentos como el Pacto de San José, que en su artículo 18 reconoce el derecho al nombre, así mismo en su artículo 19 reconoce los derechos del niño. Por su parte la Convención Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 5° reconoce el derecho a la vida y en el 20 el derecho a la nacionalidad, por su parte las Naciones Unidas ha considerado la desaparición forzada como un delito de lesa humanidad.

1.3.- Párrafo tercero.

Este apartado del precepto constitucional en cuestión establece de manera formal cuales deben ser los principios a los que debe sujetarse el decreto de suspensión de garantías, algunos de los cuales se encuentran descritos en otros artículos de la misma ley fundamental mexicana. Todo acto de autoridad emitido bajo el amparo de las leyes mexicanas debe sujetarse a dos principios primordiales del sistema mismo, estos son el fundamento y la motivación. El artículo 16 de la CPEUM reconoce la obligación de la autoridad de respetar estos dos principios, evitando así que cualquier persona pueda ser molestada o privada de sus derechos o posesiones, sino es mediante mandato judicial.

Existe una tesis aislada emitida por un Tribunal colegiado de circuito, en la que se determina cual es la definición de los términos de fundamentación y motivación, misma que a continuación cito:

La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamiento lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.¹⁵

Por medio de esta tesis tenemos en claro lo que se debe entender por los términos antes mencionados, mismos que son observados por todos los actos emitidos por autoridad mexicana.

En la segunda parte de este párrafo podemos encontrar un listado de principios que debe observar el decreto mediante el que el Ejecutivo de a conocer la suspensión o restricción de derechos, estas categorías son legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación, las cuales a continuación procuraremos definir.

El principio de legalidad implica que debe existir normas que lo regulen, así como los respectivos mecanismos de control, la racionalidad consiste en que exista una congruencia en los argumentos esgrimidos para darle sustento a la suspensión, la proclamación supone dar a conocer dicha suspensión, por lo que resulta imposible la existencia de suspensiones de derechos tacitas o secretas, este principio en Estados de excepción se refiere a un acto oficial que debe ser

¹⁵ Tesis: I. 4º. P. 56, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, T. XIV, noviembre de 1994, p. 450.

evaluado desde un enfoque de conjunto que armonice el derecho constitucional y el derecho internacional.

El principio de publicidad consiste en que el principio de proclamación trascienda a través del tiempo, mientras dure el estado de suspensión, para que quede constancia del acto y se informe a la población del estado de las cosas. El principio de no discriminación implica la imposibilidad de emplear criterios que segreguen o señalen determinadas condiciones en el establecimiento y aplicación de la suspensión de derechos.

Otro principio que contiene este párrafo es el relativo a la proporcionalidad que consiste en que las medidas adoptadas durante la suspensión, así como su alcance, deben estar en consonancia con la intensidad del peligro enfrentado; la proporcionalidad es un requisito de carácter complejo, el cual incluye, entre otras cuestiones, la exigencia de justificar una racionalidad de medios y fines.

Como podemos apreciar el párrafo sujeto a análisis contiene las directrices de forma que debe observar el decreto, para poder considerarse como constitucional el acto emitido, teniendo como fundamento el respeto al estado de derecho y a los derechos humanos de los mexicanos, con el cumplimiento de estos principios se busca que la acción de suspender los derechos sea en todo momento un medio de control en sí misma.

1.4.- Párrafo cuarto.

Este párrafo determina cuales son las pautas que se deben seguir para la terminación de efectos del decreto de suspensión, en primer lugar reconoce dos supuestos para terminación de los efectos, el primero se refiere al cumplimiento del plazo que el mismo decreto contenía desde su promulgación, esto es una cesación de efectos por el simple transcurso del tiempo que se había planteado

para su duración, el segundo supuesto se refiere a una decisión del Congreso de la Unión, mediante la cual hace uso de su función de control, determinando que se ha hecho frente a la amenaza, por lo que deben darse por finalizados los efectos de la suspensión, estableciendo así un contrapeso a los posibles abusos del titular del Ejecutivo.

La siguiente parte del párrafo responde a razones históricas, ya que establece que todos los actos expedidos por el Ejecutivo durante la suspensión de derechos quedarán sin efectos después de terminada la vigencia del decreto, toda vez que los Estados de excepción en México han sido utilizados para abordar temas que nada tienen que ver con la misma, por ejemplo, la suspensión de derechos que se decretó durante la participación de nuestro país en la segunda guerra mundial, dicho acto fue utilizado por el Presidente Manuel Ávila Camacho en 1942 para obtener facultades legislativas, por medio de las cuales logró la expedición de la ley de la lotería nacional, los decretos que crearon el colegio nacional y el instituto nacional de cardiología. Es por ello que se consideró pertinente que los actos que expida el Ejecutivo dejen de tener efectos cuando expire el decreto de suspensión, de esta manera el otorgamiento de facultades legislativas no permite que el Ejecutivo exceda sus funciones de emergencia.

La última parte de este párrafo hace referencia a la segunda modalidad de terminación de efectos del decreto de suspensión, la cual consiste en la declaración del Congreso de la Unión de finalización de los efectos respectivos, aquí se hace la precisión acerca de que el Ejecutivo no podrá oponerse a la facultad de control del Congreso en la que se dé por terminada la suspensión.

1.5.-Párrafo quinto.

Este párrafo establece aquello en lo que se ha de centrar el presente

trabajo, pues es la parte jurisdiccional de la suspensión de derechos, en la que interviene la función judicial del Estado, esto se materializa por medio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lleva a cabo un control de constitucionalidad a propósito de los decretos emitidos por el Ejecutivo, ya sea de los decretos formales o de los decretos-ley.

En este tema el artículo es muy laxo, ya que se reservan las precisiones para la ley reglamentaria que se encuentra en estudio en el Congreso de la Unión, solo se aclara que el proceso deberá ser expedito para poder determinar si el asunto en cuestión es constitucional y válido.

Para ello la Suprema Corte cuenta con medios de control como la acción de inconstitucionalidad que se presenta contra leyes que puedan contravenir a la Carta Magna y la controversia constitucional que se configura cuando existe la sospecha de una invasión de atribuciones entre órdenes de gobierno o poderes de la Federación o algún estado de nuestro país. La iniciativa que se discute en el Congreso de la Unión prevé que sea por medio de la figura de la acción de inconstitucionalidad que la Suprema Corte haga el análisis de los actos emitidos por el Ejecutivo Federal.

Con todo lo anterior podemos apreciar que este procedimiento, establecido en la Constitución, involucra la participación de los tres poderes del Estado, de manera que se instaura un sistema de contrapesos que sirve para evitar que se abuse de esta facultad del Ejecutivo Federal. Es importante señalar, que en este caso específico la Suprema Corte de Justicia de la Nación se erige completamente como un tribunal constitucional, pues tiene la facultad de dejar sin efectos los decretos-ley expedidos por el Ejecutivo, mediante la sentencia que emita respecto de la revisión de constitucionalidad que efectúa con apego a derecho.

CAPÍTULO 2: ESTADO DE EXCEPCIÓN.

La figura del estado de excepción es una herramienta jurídica que se ha perfeccionado a través de los tiempos y de los países, misma que los gobiernos han utilizado para poder hacer frente a situaciones extremas. Los primeros indicios del estado de excepción datan de la antigua república romana, en donde se tenía contemplada una figura denominada *dictadura*, que consistía en el nombramiento de un magistrado mesocrático por parte del Senado, quien era el encargado de emplear las medidas necesarias para enfrentar una catástrofe inminente, desde esta época ya se consideraba que dicha circunstancia debía tener un tiempo determinado, en este caso era de seis meses, pasados los cuales el dictador debía abdicar¹⁶.

Esta figura se creó con la intención de hacer frente a amenazas externas a la República, para lo cual se le investía con facultades para hacer la guerra, o por amenazas a la estabilidad interna, lo que le permitía hacer frente a rebeliones civiles. Esto convertía a la *dictadura* en un instrumento legal y legítimo para proteger la soberanía estatal, que consta de dos dimensiones; la primera que consiste en poder mantener la soberanía y autosuficiencia respecto de otros Estados, la segunda se refiere a que el gobierno pueda mantener el monopolio del ejercicio de la violencia respecto de los particulares al interior del Estado.

Uno de los ejemplos más memorables del Estado de excepción se encuentra situado cronológicamente poco antes de la Segunda Guerra Mundial, específicamente en la Alemania nazi, pues cuando Hitler toma las riendas del Tercer Reich expide el *Decreto para la protección del pueblo y del Estado*¹⁷, el cual suspendía los artículos de la Constitución de Weimar que hacían referencia a

¹⁶ Fernández Segado, Francisco, *El estado de excepción en el derecho constitucional español*, España, Edit. Revista de derecho privado, 1977, p. 48.

¹⁷ Agamben, Giorgio, *Estado de excepción*, España, Edit. Pre-textos, segunda impresión, 2010, p. 11.

las libertades personales, mismo que nunca fue revocado, lo cual mantuvo durante los doce años de duración del régimen nacional-socialista un estado de excepción permanente. Este hecho le permitió a Hitler ejercer el poder con casi nulas restricciones, hecho que desembocó no solo en la consolidación del Estado nazi, sino también en la desaparición física de sus oponentes políticos.

El estado de excepción se encuentra en un área que ha sido poco profundizada, lo cual ocasiona que la frontera entre los distintos términos sea borrosa o que en su defecto sea utilizado como sinónimo de otros conceptos que se han desarrollado históricamente a la par del mismo.

La idea del estado de excepción moderno proviene de la figura jurídica francesa conocida como estado de sitio, el cual se aplicaba cuando una zona se encontraba bajo ataque, ya sea de extranjeros o de nacionales beligerantes, en este supuesto el comandante militar adquiriría todas las funciones de la autoridad civil y las ejercía de manera exclusiva para garantizar el mantenimiento del orden público, sin embargo el término se acuñó en la doctrina alemana.

La primera ocasión en que se incluyó en un texto constitucional la posibilidad de la suspensión del contenido del mismo data del artículo 22 de la Constitución Francesa del 22 de febrero del año VIII.

2.1.- Definición de estado de excepción.

Como antes se ha ya mencionado, definir al estado de excepción es una tarea compleja, ya que involucra un pasado histórico complejo, en el cual se ha utilizado con distintos nombres y modalidades, sin embargo algunos autores coinciden en que este acto jurídico es una especie de paradigma en la que se suspenden determinados derechos para poder proteger algunos que cuentan con

mayor importancia, por su parte Maurice Hauriou conceptúa que el bien mayor a proteger durante las emergencias no son los derechos de las personas, sino la supervivencia del Estado y de sus instituciones.

Loewenstein define al estado de excepción como “La sustitución temporal de la técnica que distribuye el poder en manos del detentador gubernamental, así como la suspensión de los normales controles interórganos de la asamblea frente al Ejecutivo durante la duración del periodo de excepción”¹⁸. Por su parte el Dr. Contreras Bustamante lo define como:

Solamente cuando sobrevengan sucesos extraordinarios que pongan en grave conflicto a la sociedad, que no puedan dichos sucesos ser afrontados satisfactoriamente por el Estado haciendo uso de sus recursos y de sus medios ordinarios, se podrá hacer uso de las facultades especiales que previene la propia Constitución para, por vía de excepción, poder incluso suspender libertades y garantías o Derechos Humanos¹⁹.

Por su parte el italiano Giorgio Agamben plantea que el estado de excepción es una situación jurídica y política, ya que surge en un punto de desequilibrio entre ambas dimensiones, puesto que este instrumento es empleado en los momentos en que los Estados atraviesan por crisis políticas que ponen en riesgo el régimen establecido, a su vez también aporta un razonamiento interesante, en el cual plantea que el estado de excepción es una suspensión del derecho prevista para protegerse así mismo.

El español Francisco Fernández Segado define el estado de excepción como:

El conjunto de circunstancias, previstas, al menos genéricamente, en las normas constitucionales, que perturban el normal funcionamiento de los poderes públicos y amenazan a las instituciones y principios básicos del Estado y cuyo efecto inmediato es la concentración en manos del gobierno

¹⁸ Salazar, Pedro, *Del estado de excepción a la suspensión constitucionalizada. Reflexiones sobre la reforma al artículo 29 de la constitución mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013, p.261

¹⁹ Barragán B., José, *op. cit.*, nota 1, p. 269.

de poderes o funciones que, en tiempo normal, deben estar divididas o limitadas.²⁰

El estado de excepción representa en algunas tradiciones jurídicas la posibilidad de otorgarle al Ejecutivo la facultad de plenos poderes, esto significa que el Poder Legislativo le concede la posibilidad de expedir decretos con fuerza de ley, mejor conocidos como decretos-ley. Con esto debemos entender que ambas son figuras distintas, pues el estado de excepción se considera como una suspensión de derechos, mientras que los plenos poderes son facultades legislativas otorgadas al Ejecutivo.

La figura de plenos poderes ha sido demasiado controvertida, pues en los países democráticos se considera una flagrante violación al principio de la separación de los poderes del Estado, así como se sostiene que es una figura que paulatinamente va debilitando al parlamento, puesto que el Ejecutivo ya no cuenta con este contrapeso dentro del sistema, asunto en demasía peligroso, ya que puede llegarse a contemplar el nacimiento de una dictadura constitucional, toda vez que el Ejecutivo sigue actuando conforme a los poderes de emergencia que son amparados por su texto jurídico fundamental, pero solo le haría falta ejercerlos para hacer las cosas a su arbitrio. Estos actos ocasionarían que al transcurso del tiempo el Estado se debilitara, pues tendría un gobierno fuerte, o sea con más poderes, pero ciudadanos con menos derechos.

Por su parte el colombiano Pedro Pablo Camargo²¹, lleva a cabo un análisis con base en las experiencias de su país, que por distintas causas ha vivido bajo el estado de excepción continuamente, en dicho estudio conceptúa que uno de los elementos que deben preponderar en los marcos jurídicos de la suspensión de

²⁰ Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, nota 16, p. 18.

²¹ Camargo, Pedro P, *Los estados de excepción*, Colombia, Leyer, tercera edición, 2008, p. 36.

derechos debe ser el reconocimiento de la figura del *juez natural*, que es aquel principio que determina que nadie puede ser juzgado por junta especial, tribunal superveniente o tribunal militar no siendo el enjuiciado parte de las fuerzas castrenses. Este principio es una figura surgida en oposición a la *martial law* del sistema anglosajón, que determina que cuando en una zona los tribunales civiles se encuentren privados de sus funciones normales, pero exista una autoridad militar, sea esta quien administre justicia común. Por su parte la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, la define de la siguiente manera:

Si en el caso de invasión o de guerra civil los tribunales están efectivamente clausurados y es imposible administrar justicia penal con arreglo a la ley, entonces, en el teatro de las operaciones militares activas, allí donde la guerra realmente prevalece, hay necesidad de proveer a un sustituto de la autoridad civil allí destinada a fin de preservar la seguridad del ejército y de la sociedad; y como no ha lugar a otro poder como no sea el militar, es legítimo gobernar por régimen marcial hasta que las leyes puedan tener su libre curso. Así como la necesidad crea este régimen, así también limita su duración; por ello, si tal régimen continúa después de que los tribunales hayan sido restaurados, se trata entonces de una gran usurpación de poderes.²²

Ahora bien, la figura del *juez natural* proviene del sistema francés, pero es hasta la Constitución de Cádiz cuando se introduce al pensamiento latinoamericano, pues este ordenamiento establecía que ningún español podía ser juzgado en causas civiles o criminales por ninguna comisión, sino por el tribunal competente, determinado con anterioridad por la ley. En el sistema mexicano esta norma se encuentra contenida en el artículo 13 de la CPEUM, sin embargo no se

²² *Ibíd.*, p. 35.

encuentra contemplado de manera expresa en el 29 del mismo ordenamiento, que solo establece que también deberán ser irrestringibles las garantías mínimas para la defensa de los derechos ahí contenidos, dentro de las cuales se debe contemplar la figura del *juez natural*.

Con fundamento en las ideas anteriormente exploradas, podemos conceptualizar, de manera general, que el estado de excepción es aquella circunstancia en la que el Estado corre grave peligro de permanencia debido a crisis de carácter político o bélico, ya sean internas o externas, para lo cual suspende o restringe el ejercicio de ciertos derechos, otorgando en algunos casos, plenos poderes al Ejecutivo para emitir decretos con fuerza de ley.

2.2.- Estado de excepción en América Latina.

En reflexiones anteriores hemos encontrado que el estado de excepción es una figura contemplada en un amplio espectro de naciones del mundo contemporáneo, es por ello que creemos que se debe realizar un análisis de derecho comparado, sin embargo también creemos pertinente que dicho análisis se enfoque en los sistemas jurídicos del continente americano, pues podemos rescatar interesantes experiencias de naciones que cuentan con cierta similitud a nuestro país, ya sea en el aspecto jurídico como en los aspectos ideológicos, procesos históricos y características raciales.

En la publicación coordinada por Mark Payne²³ se hace un estudio sobre el desarrollo de las democracias en América Latina, tomando como uno de los indicadores, precisamente, la manera como se llevan a cabo las suspensiones de derechos en esta región del mundo y en conjunto con la obra de Pedro Pablo Camargo²⁴ abordaremos el tema.

²³ Payne, Mark, *et.al.*, *La política importa*, Estados Unidos de América, edit. Correo de la UNESCO, 2003, p. 299-351.

²⁴ Camargo, Pedro P., *op. cit.*, nota 19, p. 46-63.

En el caso argentino, el régimen de excepción se caracteriza por el hecho de que el Presidente no puede condenar de manera directa a un ciudadano y corresponde al congreso declarar la suspensión de derechos, así mismo se hace la distinción entre el ataque exterior y la conmoción interior. Esto se encuentra contenido en el art. 23 de la Constitución de la Nación Argentina enmendada en 1994.

El Estado Boliviano recibe esta facultad en el capítulo IV de su Constitución, este sistema jurídico tiene como particularidad el hecho de que no se puede prorrogar la excepción por más de 90 días, ni decretarse más de uno en el mismo, salvo que sea con aprobación del congreso, pues el Presidente de la República puede decretarlo en cualquier lugar. En caso de que no se terminara la suspensión en el plazo constitucional este perderá sus efectos en ese tiempo, salvo en caso de guerra internacional.

En Brasil el estado de sitio se encuentra consagrado en el título quinto de la Constitución, y diferencia entre la excepción derivado de la amenaza interior y la amenaza exterior, para los que determina distintos procedimientos, en los cuales destaca que para el primero no necesita aprobación del Congreso mientras que para el segundo supuesto sí. Será el Ejecutivo quien determinara la duración, las normas de operación y las garantías suspendidas.

Desde 1991 en Colombia es el capítulo sexto de la Constitución el que consagra el estado de excepción, que contiene tres supuestos; el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia. El primero supuesto se configura solo después de que el Senado ha realizado la declaratoria de guerra. En el segundo supuesto se puede suspender hasta por noventa días, sin necesidad de autorización del Senado, pero cuando se pretende prorrogar por el mismo periodo si será necesaria la aprobación de la misma

cámara. En el último supuesto se podrá suspender hasta por 30 días, que podrá prorrogarse hasta 90 en el mismo año calendario.

En el caso cubano, data de 1976 la posibilidad de que la Asamblea Nacional del Poder Popular declare estado de guerra en caso de agresión militar, aunque también se le reconoce esta facultad al Consejo de Estado, cuando la primera se encuentra en receso, esto está contenido en los artículos 73 y 83 de la Constitución de la República de Cuba.

Para los chilenos existe un entramado jurídico bastante complejo en cuanto al estado de excepción que data de la Constitución de 1980, misma que contiene aun algunos rasgos del sistema dictatorial de Pinochet, pues uno de los cuatro supuestos denominado *estado de asamblea*, permite una suspensión completa de los derechos políticos y otorga la facultad de limitar el derecho de propiedad, por otra parte, uno de los supuestos permite que el Ejecutivo violente el principio del *habeas corpus* y pueda expulsar a los ciudadanos del territorio nacional.

En El Salvador se encuentra establecido el menor plazo de duración del estado de excepción de América Latina, con un vencimiento de 30 días, siendo prorrogable solamente si persisten las circunstancias que los originaron, por otro lado este país reconoce las cortes marciales contra civiles en su territorio, mismas que no pierden el seguimiento de los casos, aunque ya hayan sido restablecidas las garantías constitucionales. Se considera que esto deviene del turbulento pasado de esta nación.

La Constitución de la República de Honduras reconoce una modalidad del *juez natural*, ya que establece que durante la suspensión de garantías constitucionales no podrán decretarse nuevos delitos, ni modificarse las penas que ya estaban previstas para los existentes, los cuales garantiza una seguridad

jurídica para los ciudadanos. Esto está contenido en el artículo 188, capítulo III de su Carta Magna.

En el supuesto panameño destaca el hecho de que no se involucra en el procedimiento de suspensión al Poder Legislativo, pues el decreto es acordado por el Consejo de Gabinete, que se integra por los ministros de estado y el Vicepresidente bajo la dirección del Presidente de la República. Lo que nos parece interesante resaltar es el hecho de que tanto el Presidente como el vicepresidente han de responder por los abusos que cometan mediante la extralimitación de sus poderes constitucionales, mismos que en caso de ser necesario serán estudiados por la comisión judicial de la Asamblea Nacional de Representantes, la cual, en caso de ser culpables, podrá destituir e inhabilitar en términos de ley.

En Paraguay se considera un control de legalidad para los detenidos durante el estado de excepción, el cual es decretado por el Ejecutivo o el Legislativo, este control obliga al Ejecutivo a informar de inmediato a la Corte Suprema de Justicia sobre las detenciones efectuadas durante el estado de excepción, a fin de que sea posible realizar una inspección judicial. Además el Ejecutivo está obligado a rendir un informe al Congreso máximo 5 días después de terminada la suspensión de derechos, sobre lo ocurrido durante el mismo.

El capítulo VII, del título IV de la Constitución de Perú, permite que sea el Presidente junto con sus ministros, quienes decreten el Estado de sitio, mediante el cual tienen la libertad de restringir o suspender todas las garantías y derechos, existiendo la posibilidad de que sean los militares quienes tomen el control del orden interno si así lo dispone el Ejecutivo. En este régimen los poderes Legislativo y Judicial no tienen ninguna injerencia en la suspensión, con excepción de la solicitud de prórroga del mismo, la cual deberá ser aprobada por el congreso.

En la República Bolivariana de Venezuela el estado de excepción se encuentra regulado en el capítulo II del título VIII de la Constitución, en esta nación se le otorga al Presidente junto con sus ministros la facultad de decretar la excepción, reconociendo tres supuestos o modalidades. Los decretos deberán ser presentados en los siguientes ocho días a la Asamblea Nacional para ser aprobados y al Tribunal Supremo de Justicia para que se pronuncie sobre su constitucionalidad. Lo que más llama la atención de este sistema jurídico es que establece claramente que el decreto de suspensión deberá en todo momento cumplir con las exigencias, principios y garantías establecidos por el Pacto internacional de derechos civiles y políticos y en la Convención americana sobre derechos humanos.

Podemos apreciar que si bien, los principios que rigen al estado de excepción en América Latina son muy parecidos, también existen ciertas peculiaridades en cada uno, que tienen que ver en muchos sentidos con los pasados históricos de cada una de las naciones, que en algunos casos han atravesado por épocas dictatoriales o de profundos problemas sociales como las guerrillas internas y las guerras con sus respectivos vecinos.

A pesar de lo anterior, podemos observar que, salvo algunas excepciones, las tendencias jurídicas en cuanto a la suspensión de derechos están orientadas a la consolidación de núcleos duros de derechos humanos o cotos vedados que velan por la integridad y seguridad jurídica de los gobernados. Sin embargo, a pesar de que la mayoría consideran importante o necesaria la participación del Poder Legislativo, son pocas las naciones que toman en cuenta el análisis de constitucionalidad o legalidad por parte del Poder Judicial de su sistema, acto que consideramos necesario para la consagración de legalidad y legitimidad de los actos expedidos durante los estados de excepción, a su vez, nadie incluye en su

texto constitucional el requerimiento de los organismos internacionales de que los estados parte den aviso de la suspensión, lo cual se puede interpretar como un debilitamiento al principio de publicidad que debe privar en estas circunstancias.

Hacemos votos para que la tendencia de protección de derechos humanos lleve a las naciones a procurar avances en el tema del estado de excepción, toda vez que América Latina está sobrada de señalamientos en cuanto a su pasado dictatorial, la Convención americana de derechos humanos es un paso importante que debe reflejarse poco a poco en los textos constitucionales, a fin de que se amplíen los catálogos derechos irrestrictibles y se ponderen los procedimientos de revisión de constitucionalidad por parte de los poderes judiciales.

2.3.- Antecedentes del estado de excepción en México.

Como es bien sabido, el derecho mexicano tiene profundas influencias del sistema español que a su vez se desglosa del derecho francés, es por ello que los primeros indicios del constitucionalismo mexicano podemos situarlos en la Constitución de Cádiz, ordenamiento que surgió después de una etapa turbulenta del reino español en la que el Rey Fernando VII estaba bajo el acoso de los invasores franceses del emperador Napoleón I, pero cuando se restauró la monarquía el Rey desconoció la validez de dicha ley fundamental.

La Constitución política de la monarquía española, mejor conocida como la Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812 en España, siendo jurada hasta el 30 de septiembre en la Nueva España, la Cortes fueron integradas por 308 diputados electos en todo el reino que buscaron acotar las actuaciones del Rey y enmarcar en ley sus facultades.

En este ordenamiento no podemos identificar un supuesto de estado de excepción en el sentido amplio, pero si existen causales para la pérdida o

suspensión de los derechos como ciudadano del imperio, los cuales están establecidos en los artículos 24, 25 y 26, del capítulo IV, del título II, mismos que a continuación cito:

Art. 24. La calidad de ciudadano español se pierde—

Primero: Por adquirir naturaleza en país extranjero.

Segundo: Por admitir empleo en otro Gobierno.

Tercero: Por sentencia en que se impongan penas afflictivas o infamantes, sino se obtiene rehabilitación.

Quarto: Por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio español sin comisión o licencia del Gobierno.

Art. 25. El ejercicio de los mismos derechos se suspende—

Primero: En virtud de interdicción judicial por incapacidad física o moral.

Segundo: Por estado de deudor quebrado o de deudor a los caudales públicos.

Tercero: Por el estado de sirviente doméstico.

Quarto: Por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido.

Quinto: Por hallarse procesado criminalmente.

Sexto: Desde el año de mil ochocientos treinta deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Art. 26. Solo por las causas señaladas en los dos artículos precedentes se pueden perder o suspender los derechos de ciudadano, y no por otra.²⁵

En esta normativa fundamental vemos que ya existe la posibilidad de que le sean suspendidos los derechos de ciudadanía a un individuo determinado, sin embargo no es un supuesto del estado de excepción o del estado de sitio, es simplemente una acción ejecutada en contra de una persona determinada por

²⁵ Reyes Cadena, Ernesto, *et. al.*, *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los estados unidos mexicanos*, Segunda reimpresión, México, Secretaría de Gobernación, 2011, p. 34-35.

supuestos de acciones personales y no por hechos externos a su persona o de perturbación de la paz pública.

El primer bosquejo de constitucionalismo mexicano, se dio con la promulgación del Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana del 22 de octubre de 1814, dicho documento fue elaborado por el congreso que fuera instalado en Apatzingán ese mismo año y que anteriormente había emitido el Acta de declaración de independencia de la América septentrional. Este instrumento tenía un fuerte contenido social, pues buscaba reflejar una clara postura respecto del movimiento independentista así como dejar en claro las diferencias que se tenían con el modelo monárquico peninsular. Este decreto tuvo una vigencia relativa, pues solo se observó su cumplimiento en los territorios en que el control se encontrara en poder de las fuerzas insurgentes, pues era un documento emanado bajo el cobijo del General José María Morelos. En este bosquejo podemos observar algunos de los principios rectores del constitucionalismo mexicano actual.

El tema que nos atañe no se encuentra específico dentro de este texto, pero si podemos encontrar una aproximación dentro de las facultades otorgadas al Supremo gobierno, que en ese entonces era un símil del Poder Ejecutivo y que se encontraba sustentado en la parte orgánica del mencionado instrumento, específicamente en el artículo 160, que a continuación insertamos:

ARTÍCULO 160. Organizar los ejércitos y milicias nacionales. Formar planes de operación; mandar ejecutarlos; distribuir y mover la fuerza armada, a excepción de la que se halle bajo el mando del Supremo Congreso, con arreglo al artículo 47; y tomar cuantas medidas estime conducentes, ya sea para asegurar la tranquilidad interior del Estado, o bien para promover su

defensa exterior; todo sin necesidad de avisar previamente al Congreso, a quien dará noticia en tiempo oportuno.²⁶

Es así como podemos observar que en una segunda parte de este artículo tenemos elementos característicos del estado de excepción, como lo son; tranquilidad interior, defensa exterior, la aplicación de medidas conducentes y el aviso al Congreso. Por ello consideramos que existe una figura de estado de excepción en esta legislación, pues se faculta al Supremo gobierno para que haga uso de medidas para conservar la estabilidad jurídica y política del Estado, sin embargo, también reconocemos que no existe una visión clara que se pueda considerar como un mecanismo de suspensión de derechos.

Durante el Primer Imperio Mexicano, Agustín I buscó la manera de legitimar y organizar su gobierno mediante el control del órgano legislativo, el cual disolvió y volvió a integrar con sus partidarios, a quienes encomendó la responsabilidad de elaborar una Constitución, es en febrero 1823 cuando queda aprobado un reglamento provisional para evitar lagunas jurídicas, ya que la anterior Constitución había sido derogada, sin embargo nunca es publicado, ya que en marzo de ese mismo año es cuando termina el gobierno de Agustín I. Una vez restablecido el Congreso original, este determinó que nuestro país fuera una República representativa popular federal, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. En este reglamento podemos observar que se incluye una referencia al estado de sitio, en el cual el emperador puede hacer uso de plenos poderes para hacer frente a las situaciones extraordinarias, esto se encuentra depositado en los artículos 30 y 31, a continuación insertamos los fragmentos de manera íntegra:

Art. 30.- Toca al Emperador:...

...4. Conservar el orden interior y la seguridad exterior, por todos los medios

²⁶ Carbonell, Miguel, *et. al.*, *Constituciones históricas de México*, segunda edición, México, Porrúa, 2004, p. 250.

que en las circunstancias de la guerra, antes sorda, y en la actualidad ostensible con que temerariamente se nos ataca, estén a su discreción y puedan hacer sentir a los enemigos el poder de la nación, y la firmeza con que sostendrá sus derechos pronunciados, su gobierno establecido, y el rango a que se ha elevado...

Art. 31.- No puede el Emperador:...

... En caso de convulsiones intestinas, como las que actualmente asoman, se autoriza al Emperador, por el bien de la patria, con todo el poder de la ley, que se pondrá de apéndice a este reglamento.²⁷

En el primer artículo citado podemos observar que se encuentran nuevamente términos que hemos observado anteriormente en esta investigación, teniendo como resultado la facultad del Emperador de poder ejercitar la figura del estado de sitio en las veces que sea necesario sin la necesidad de solicitar vista de alguna. En ese mismo orden de ideas tenemos el fragmento del subsecuente artículo en el que se establecen las limitaciones del poder imperial, una de ellas relacionada con el habeas corpus, es en este fragmento en el que se tiene por establecida la facultad de adquirir el uso de plenos poderes.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, no se contempla ninguna de la figuras que hemos estudiado en el presente trabajo, ya que no se le concede al titular del Ejecutivo la posibilidad de suspender los derechos de los ciudadanos para hacer frente a contingencias, ni tampoco se permite que el Presidente de la República adquiera poderes plenos para prescindir de los otros dos poderes del Estado, esto derivado de los acontecimientos del primer imperio mexicano en que el emperador Agustín I utilizó sus poderes para disolver al Congreso.

²⁷ Reyes Cadena, Ernesto, *op. cit.*, nota 25, p. 163.

En las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836 se convirtió a nuestro país en un Estado centralizado, como resultado de las peleas intestinas entre liberales y conservadores, lo cual desembocó en cambios radicales en la estructura política de nuestra nación, llegando al extremo de disolver las legislaturas locales para conformar Juntas Departamentales lo cual dio el golpe de gracia al sistema federalista, en cuanto al tema que se refiere a las facultades del titular del Ejecutivo para los estados de sitios o de excepción también se acotaron al extremo de que el Presidente de la república estaba limitado a dirigir personalmente a las tropas, siendo necesario que solicitara licencia para poder hacerlo.

El 15 de mayo de 1856 se publicó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, es en este en el que se establecen más claramente los primeros indicios propiamente dichos de la suspensión de garantías, pues se le reconoce al titular del Ejecutivo Federal la facultad de poder actuar de manera discrecional para poder hacer frente a las amenazas al Estado, tal y como se establece en el artículo 82:

Art. 82. El presidente de la República podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del consejo de ministros, para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni las prohibidas por el artículo 55.²⁸

En cuanto a las penas que estaban prohibidas por el artículo mencionado se refiere a las sanciones infamantes y trascendentales, lo cual nos da señales de un precario coto vedado en este texto fundamental.

Es en la Constitución Federal de 1857 en donde se establece la modalidad de la suspensión o de restricción de garantías que perduró hasta la reforma

²⁸ *Ibíd*em, p. 355.

constitucional del 2011 sin cambios de profundidad, a continuación citamos el texto original del artículo 29 de este ordenamiento:

Art. 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la supresión pueda contraerse a determinado individuo.

Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.²⁹

El artículo se incluyó casi idéntico en la Constitución elaborada por el Congreso Constituyente de 1917, pues recordaremos que la intención del primer jefe constitucionalista Venustiano Carranza era que solo se reformara la Constitución del 57, pero tuvo como resultado la promulgación de un nuevo texto constitucional, el texto original de la Constitución de 1917 es el siguiente:

Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con la aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo

²⁹ *Ibíd*em, p. 375-376.

el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar encontrándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que considere necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocara sin demora al Congreso para que las acuerde.³⁰

En éste texto constitucional se observa que se pierde el coto vedado que se había creado en 1857, pues no se hace referencia a la prohibición de suspender el derecho a la vida, sin embargo se incluye el principio de territorialidad y se conserva la prohibición de restricción a determinada persona. Podemos observar que en estos últimos preceptos no se hace referencia a la seguridad interior, ni a las agresiones exteriores.

Es a partir de este texto como se inicia la evolución contemporánea de este artículo, que desemboca en la modificación sustancial de la reforma constitucional del 2011 que termina con la supremacía del Poder Ejecutivo en el asunto referido, en los cual no abundaremos, pues lo hemos hecho ya con anterioridad.

Fue en el año de 1942, durante el cual, el entonces Presidente Manuel Ávila Camacho, solicitó al Congreso de la Unión se suspendieran las garantías individuales y que se le otorgaran poderes extraordinarios para hacer frente a la amenaza proveniente de la Segunda Guerra Mundial. La solicitud fue resuelta por el Congreso y el día 1º de junio del mismo año se da a conocer el decreto de suspensión, así como el otorgamiento de poderes extraordinarios.

Este decreto incluyó dentro de su texto, una disposición que establecía que su vigencia permanecería mientras el país estuviera en estado de guerra, periodo

³⁰ *Ibíd*em, p. 441-442.

durante el cual el Presidente de la República ejerció los poderes otorgados, haciéndolos valer mediante la expedición de una buena cantidad de leyes, por ejemplo; la Ley de Previsiones Generales, que establecía las bases a seguir durante la suspensión; también se publicó la Ley Relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo, así como su ley reglamentaria; la Ley del Servicio Militar Obligatorio que inicia con los nacidos en 1924; además de crear instituciones y herramientas, como el Registro Nacional de Extranjeros, la Dirección General de Telecomunicaciones.

Una de las acciones emprendidas por el entonces Presidente fue la de crear la Junta de Administración y Vigilancia, fundamentada en la Ley Relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo y su ley reglamentaria, dicha Junta tenía como objetivo administrar los bienes de ciudadanos extranjeros de países pertenecientes al Eje, que fueran ocupados por el gobierno mexicano, una vez que los bienes eran ocupados, se trasladaba a sus propietarios a las ciudades de México o Guadalajara, para posteriormente asentarlos en Temixco, estado de Morelos, de acuerdo a una política de concentración establecida durante la Segunda Guerra Mundial, derivada de las presiones de Estados Unidos de Norteamérica y su preocupación sobre un ataque japonés desde territorio mexicano.³¹

Los decretos emitidos en esta época abarcaron una multitud de temas, que en perspectiva, pueden considerarse como inconstitucionales, como muestra de esto, tenemos la Ley de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, bajo el argumento de considerarlos en extremo nocivos para la sociedad en tiempos de guerra. En 1943 se publicó un decreto en el que se limitaba la propaganda electoral, lo cual era una restricción a la libertad humana. De esta época proviene el decreto presidencial en el que se establece que los equipos de futbol soccer profesional, deben alinear en el campo, por lo menos 7 jugadores mexicanos por nacimiento.

³¹ Hernández Galindo, Sergio, “La guerra interna contra los japoneses”, en *Dimensión antropológica*, vol. 43, mayo-agosto, 2008, pp. 87-119.

2.4.- El estado de excepción y los tratados internacionales en el ámbito mexicano.

Una vez que contamos con el estudio de derecho comparado del estado de excepción en América Latina y los antecedentes en el derecho mexicano, consideramos que también debemos darle su vital importancia a la legislación internacional a la que México como nación se ha obligado, esto es; los tratados internacionales. Su importancia radica en que algunos de estos han establecido mecanismos extras para el correcto cumplimiento del mismo, por ejemplo, se ha enaltecido el principio de publicidad hasta el límite en el que es necesario llevar a cabo una publicidad internacional, por medio de avisos a los organismos internacionales que vigilan el cumplimiento de dichos instrumentos.

Empezaremos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual en su artículo 4 establece lo siguientes:

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con la demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes

en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada la suspensión.³²

Las tres partes que integran el presente artículo plantean las nociones internacionales de lo que ha de significar y proceder en caso de una suspensión de derechos, siendo el primer párrafo en donde se establezcan las definiciones y principios que han de regir este procedimiento, haciendo un especial énfasis en que esta acción no surtirá efectos en perjuicio de otras obligaciones internacionales del Estado Parte, además de prevenir de manera explícita la aplicación de dichas medidas de manera discriminatoria.

En el segundo párrafo volvemos a encontrar referencias de un coto vedado de derechos, los cuales son especificados de manera puntual en el texto, que se integran por el derecho a la vida (art. 6), la prohibición de la tortura (art. 7), la prohibición de la esclavitud y la servidumbre (art. 8, párrafos 1 y 2), la prohibición de pena privativa de la libertad por deuda civil (art. 11), la no retroactividad de las penas (art. 15), el derecho a la personalidad jurídica (art. 16) y la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 18).

Es en el tercer apartado en donde encontramos la obligación a la que anteriormente se hacía referencia, pues es necesario que el Estado Parte haga del conocimiento de las Naciones Unidas que se llevara a cabo una suspensión de derechos para que estos puedan tomar las medidas cautelares necesarias en el caso la protección de sus fronteras y de la protección de sus ciudadanos que se encuentren en el territorio objeto de la suspensión.

³² O'Donnell, Daniel, *op.cit.*, nota 9, p. 977.

Por su parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también recoge estos aspectos y con anterioridad los habíamos citado, por lo cual solo es pertinente resaltar que el artículo 27 de dicho ordenamiento es casi una copia fiel del que hemos comentado en los párrafos anteriores, sin embargo se le han hechos las adecuaciones pertinentes, como por ejemplo, que la notificación se le realiza al Secretario General de la Organización de Estados Americanos, en lugar de hacerse al de las Naciones Unidas. La única diferencia consistente entre ambos reside en que su catálogo de derechos no suspendibles es más amplio, pues incluye los derechos del niño y los derechos políticos.

De esta manera es como se encuentra regulada la suspensión de derechos en el ámbito internacional, en el que sus teóricos hacen énfasis en que debe considerarse como una facultad del Estado Parte y no un derecho del ciudadano, que se utiliza como herramienta para salvaguardar los derechos de los mismos. Otro aspecto que es de resaltarse recae en el hecho de que la suspensión de derechos no está considerada en otros instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ni en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Por su parte las Organización de la Naciones Unidas considera que es necesario tener un entendimiento más profundo de esta figura para poder diferenciar, en campo, entre el estado de excepción y el ejercicio del poder de manera discrecional, toda vez que el primero está sujeto a que exista una causa grave que le de origen y así mismo deberá apegarse a un conjunto de lineamientos perfectamente establecidos.

El derecho internacional considera que las causas que dan pie a un estado de excepción deben ser a todas luces actuales o inminentes, que pongan en peligro la existencia de la nación y que sean un riesgo latente para toda la

población del país, pero también considera que no todo disturbio o catástrofe grave constituye una situación excepcional que ponga en riesgo la vida de un Estado. En este supuesto se pone como ejemplo el caso de Camerún, que presentó como argumento la elevada tasa de criminalidad, hecho que el Comité de Derechos Humanos de la ONU determinó que era insuficiente para justificar la suspensión.

Se hace evidente que estos ordenamientos tuvieron un serio impacto en la adecuación del artículo constitucional, ya que contienen parámetros que fueron establecidos con anterioridad a la reforma constitucional del 2011 en México, mismo que se ven reflejados en la instauración del *coto vedado* que hemos comentado con anterioridad y en los principios que deben regir este procedimiento.

Podemos considerar que este es un contrapeso extra a los poderes del Presidente de la República, ya que también se valora la validez del decreto mediante el cual se formaliza la restricción y además es susceptible de ser sujeto a una revisión por parte de los tribunales internacionales o de los comités de la Organización de Naciones Unidas.

Por ende ya contamos con los elementos suficientes para afirmar que el procedimiento para la suspensión de garantías en México se encuentra enteramente acoplado a las reglas que establecen los organismos internacionales en cuanto al tema, aunado a que el ejercicio de esta facultad por el Ejecutivo Federal ya no solo se constriñe al sistema mexicano, sino que también acarrea obligaciones y consecuencias externas, toda vez que el Estado ha determinado sujetarse a estos instrumentos.

CAPÍTULO 3: INICIATIVA DE LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL.

Derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011, el Estado mexicano contrajo varias obligaciones que debía cumplir paulatinamente, desde la armonización de leyes secundarias hasta creación de algunas normativas nuevas, para lo cual se establecieron plazos específicos que a la fecha quedan en el aire. Uno de estos compromisos radica en la promulgación de la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional, que debe establecer las reglas generales de operación de este precepto fundamental.

En el apartado de artículos transitorios de la reforma del 10 de junio de 2011 podemos encontrar que el cuarto de ellos, establece lo siguiente: *“Cuarto. El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto”*³³. El mismo decreto estableció que su vigencia iniciaría al día siguiente de su publicación, por lo cual sabemos que inicio efectos el 11 de junio, si ajustamos la fecha, tenemos entonces que para el 11 de junio de 2012 el Congreso de la Unión tendría que haber legislado y el Ejecutivo publicado la ley reglamentaria en comento, sin embargo sabemos que la situación no sucedió así.

Este mismo conjunto de artículos transitorios establecía también que debían legislarse y expedirse las leyes reglamentarias de los artículos 11 y 33 constitucionales, sobre el derecho al asilo y la expulsión de extranjeros respectivamente, ninguna de estas leyes ha visto la luz, sin embargo se han manifestado distintos intentos por hacer este tema realidad como a continuación lo describiremos.

³³ *Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos, op. cit., nota 6.*

El 14 de agosto de 2013, un grupo de Senadoras y Senadores de la República, integrantes de distintos partidos políticos de ideología de izquierda presentaron ante la mesa directiva una iniciativa de ley que se compone por 26 artículos, misma que fue turnada a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos.

El día 22 de octubre del 2013, el Presidente de la República Enrique Peña Nieto envió al Congreso de la Unión un paquete de iniciativas que contenía las inherentes a los artículos 29 y 33, mismas que se encontraban inscritas en los puntos 23 y 24 del Pacto por México, firmado por las principales fuerzas políticas del país. La iniciativa del 29 constitucional pasó a las manos del Senado de la República, mismo órgano que determinó que se turnara a las mismas Comisiones Unidas que estaban en el análisis de la iniciativa anterior.

3.1. Iniciativas de ley reglamentaria.

Las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos del Senado de la República determinaron que se llevara a cabo el análisis de ambas iniciativas recibidas por este órgano, tomando en cuenta las posturas y propuestas más relevantes de cada una de ellas, este análisis rescató los razonamientos lógico-jurídicos más importantes, que fueron los que dieron forma a la exposición de motivos.

Este análisis hace especial énfasis en puntos neurálgicos como los derechos que no pueden ser suspendidos, las situaciones que pueden dar paso a la suspensión o restricción, a los actores que intervienen en la declaración, el procedimiento que debe solventarse, los principios que deben observarse en el mismo y el control jurisdiccional.

A continuación presentamos un cuadro comparativo en el que se realiza la compulsión entre la correspondencia de los artículos de cada una de las iniciativas, en el que podremos observar que ambas giran casi en torno a los mismos principios y razonamientos:

INICIATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL	INICIATIVA DE DIVERSAS SENADORAS Y SENADORES
LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RESTRICCIÓN O SUSPENSIÓN DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LAS GARANTÍAS.
Capítulo I Disposiciones Generales	Capítulo I Disposiciones Generales
<p>Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional y tienen por objeto regular el ejercicio de las facultades de las autoridades y el procedimiento para restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado, el ejercicio de determinados derechos y garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.</p>	<p>Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Tiene por objeto regular los procedimientos para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, en todo el país o en lugar determinado, con motivo de una amenaza excepcional, así como definir los órganos competentes y facultades correspondientes de cada uno de los poderes federales a efecto de hacer frente a la situación de emergencia.</p> <p>Artículo 2. La restricción o suspensión de derechos y garantías sólo procederá en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, u otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.</p> <p>Artículo 3. La restricción o suspensión de derechos y garantías tendrá como único fin restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos intangibles.</p> <p>La restricción o suspensión de derechos y garantías sólo podrá</p>

	decretarse por la única razón que los derechos y garantías restringidos o suspendidos fuesen un obstáculo para hacer frente de manera diligente a la situación excepcional, y siempre y cuando sea por el menor tiempo posible.
<i>No hay correspondencia</i>	Artículo 4. La restricción o suspensión de derechos y garantías sólo podrá declararse o prorrogarse de conformidad con esta Ley, la cual no podrá modificarse, suspenderse o derogarse durante la vigencia de un decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías. Asimismo, deberán observarse las obligaciones que imponen los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como el Derecho Internacional en la materia.
<p>Artículo 2.- De conformidad con lo previsto por el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los siguientes derechos:</p> <p>I. A la no discriminación;</p> <p>II. Al reconocimiento de la personalidad jurídica;</p> <p>III. A la vida;</p> <p>IV. A la integridad personal;</p> <p>V. A la protección a la familia;</p> <p>VI. Al nombre;</p> <p>VII. A la nacionalidad;</p> <p>VIII. Los derechos de la niñez;</p> <p>IX. Los derechos políticos;</p> <p>X. Las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna;</p> <p><u>XI. El principio de legalidad y retroactividad;</u></p> <p>XII. La prohibición de la pena de muerte;</p> <p>XIII. La prohibición de la esclavitud y la servidumbre, y</p> <p>XIV. La prohibición de la desaparición</p>	<p>Artículo 5. Durante La restricción o suspensión de derechos y garantías se consideran intangibles y por tanto no podrán restringirse o suspenderse:</p> <p>I. El derecho a la vida;</p> <p>II. El derecho a la integridad personal;</p> <p>III. El derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a tortura o a algún trato o pena cruel, inhumano o degradante;</p> <p>IV. El derecho a no ser condenado a pena de muerte;</p> <p>V. El derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre o trata;</p> <p>VI. El derecho al nombre;</p> <p>VII. El derecho a la nacionalidad;</p> <p>VIII. El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica;</p> <p>IX. El derecho a la protección de la familia;</p> <p>X. Los derechos de niñas, niños y adolescentes;</p> <p>XI. Los derechos políticos;</p> <p>XII. El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; y</p>

<p>forzada y la tortura. Tampoco podrán suspenderse ni restringirse las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.</p>	<p>XIII. El derecho a no ser discriminado. El Estado está obligado a proveer las garantías administrativas y judiciales indispensables para la protección de tales derechos, conforme al debido proceso.</p>
<p><i>No hay correspondencia</i></p>	<p>Artículo 6. Durante la restricción o suspensión de derechos y garantías se deberán seguir observando, sin excepción, los principios de: I. Pro persona; II. No discriminación por ninguna condición; III. Legalidad; e IV. Irretroactividad de leyes; y V. Debido proceso.</p>
<p>Artículo 3. - Toda medida para la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías deberá ser oportuna, fundada y motivada, y proporcional a la situación que se deba afrontar, considerando su gravedad y naturaleza, y observar en todo momento los principios de legalidad, temporalidad, excepcionalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.</p>	<p>Artículo 7. El decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías se hará observando en todo momento los principios de: I. Proporcionalidad; II. Legalidad; III. Racionalidad; IV. Proclamación; V. Publicidad; VI. No discriminación; VII. Temporalidad; VIII. Amenaza excepcional; IX. Pro persona; X. Compatibilidad, concordancia y complementariedad de las normas de derecho internacional en la materia; e XI. Intangibilidad del ejercicio de los derechos humanos fundamentales.</p>
<p><i>No hay correspondencia</i></p>	<p>Artículo 8. Una vez decretada la restricción o suspensión de derechos y garantías, toda persona que se encuentre en el territorio nacional está obligada a cooperar con las autoridades para la protección de personas, bienes e instalaciones; de ser necesario se impondrán servicios extraordinarios, ya sea por su duración o por su naturaleza, con la correspondiente indemnización o pago, de ser el caso.</p>
<p><i>No hay correspondencia</i></p>	<p>Artículo 9. El decreto de restricción o</p>

	<p>suspensión de derechos y garantías no podrá entenderse como la desaparición o fusión de los Poderes de la Unión, ni como efugio para modificar las decisiones políticas fundamentales del Estado mexicano, como lo establece Constitución</p> <p>Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Todas las autoridades tienen la obligación de coadyuvar con la persona titular del Ejecutivo Federal para asegurar lo más pronto posible el restablecimiento de la normalidad.</p>
<p>Capítulo II De los supuestos</p>	
<p>Artículo 4. - La restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías sólo procederá en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.</p> <p>Para los efectos de esta Ley, se entiende que existe perturbación grave de la paz pública o que la sociedad está en grave peligro o conflicto, en los casos siguientes:</p> <p>I. Afectaciones graves a la Seguridad Nacional, en términos de la ley en la materia;</p> <p>II. Afectaciones graves a la Seguridad Interior, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, y</p> <p>III. Afectaciones graves a la salud pública o desastres naturales o antropogénicos de gran magnitud e impacto a la población.</p>	<p><i>Artículo 2. La restricción o suspensión de derechos y garantías sólo procederá en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, u otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.(Se repite)</i></p> <p>Artículo 10. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I. Invasión. La entrada de fuerzas armadas, sin la autorización correspondiente, pertenecientes a otro estado a cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>II. Perturbación grave de la paz pública. Fenómeno social violento que ponga en peligro la estabilidad o seguridad del estado o su estructura social, política o económica.</p> <p>III. Grave peligro o conflicto. Circunstancia excepcional de tal gravedad que pongan en peligro los intereses vitales de la población, tales como catástrofes naturales o provocadas por alguna persona; epidemias; desabasto prolongado de productos o servicios de primera necesidad; o similares.</p> <p>IV. Facultades Extraordinarias. Facultad que puede ser otorgada a la persona</p>

	<p>titular del Poder Ejecutivo Federal por el Congreso de la Unión para legislar de conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>V. Decisiones Políticas Fundamentales. Aquéllas que representan las bases de la creación del Estado mexicano, las que lo definen como tal y las que le dan sus características propias.</p>
<p>Capítulo III Del Procedimiento</p>	<p>Capítulo II Procedimiento para la Declaración de Restricción o Suspensión de Derechos y Garantías</p>
<p>Artículo 5.- El Titular del Ejecutivo Federal, previo acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y de la Procuraduría General de la República, someterá a la aprobación del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente, un proyecto de decreto por el que se declare la restricción o suspensión de derechos y garantías. El proyecto de decreto a que se refiere el presente artículo deberá contener:</p> <p>I. Fundamentación y motivación con base en los principios a que se refiere el artículo 3 de esta Ley;</p> <p>II. Delimitación geográfica del territorio en el que se aplicará la restricción o suspensión de derechos y garantías, o bien, si ésta se verificará en todo el país;</p> <p>III. Tiempo por el que se aplicará la restricción o suspensión de derechos y garantías, el cual será el necesario para hacer frente a la situación, atendiendo a su gravedad y naturaleza;</p> <p>IV. Derechos y garantías que se verán restringidas o suspendidas;</p> <p>V. La relación de proporcionalidad entre las medidas propuestas en el</p>	<p>Artículo 11. La persona titular del Ejecutivo Federal someterá a la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, cuando aquel no estuviere reunido, una iniciativa con proyecto de decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías en el que se establezca:</p> <p>I. El fundamento y la motivación del Decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías;</p> <p>II. La delimitación geográfica del territorio en el que se aplicará la restricción o suspensión de derechos y garantías;</p> <p>III. El tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión de derechos y garantías;</p> <p>IV. Las prevenciones generales relativas a la restricción o suspensión de derechos y garantías;</p> <p>V. Los derechos y garantías que serán restringidos;</p> <p>VI. Los derechos y garantías que serán suspendidos;</p> <p>VII. Las medidas legales y administrativas que serán adoptadas mientras se encuentre vigente la restricción o suspensión de derechos y garantías;</p>

<p>proyecto de decreto y la gravedad de los hechos que justifican la restricción o suspensión de derechos y garantías, y</p> <p>VI. En su caso, la solicitud de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo Federal haga frente a la situación, de conformidad con la parte final del primer párrafo del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>VIII. Las facultades extraordinarias que serán otorgadas a la persona titular del Ejecutivo Federal; y</p> <p>IX. Las autoridades federales responsables de la coordinación de las acciones a implementar y las obligaciones de las autoridades coadyuvantes.</p> <p>La iniciativa con proyecto de decreto deberá estar suscrita por la persona titular del Ejecutivo Federal, y por las y los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República.</p>
<p>Artículo 6.- El Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, en un plazo no mayor de setenta y dos horas, deberá resolver sobre la restricción o suspensión de derechos y garantías y, en su caso, emitirá el decreto correspondiente.</p> <p>Si el Congreso de la Unión no estuviere reunido y el Ejecutivo Federal solicitase las autorizaciones a que se refiere la fracción VI del artículo anterior, la Comisión Permanente deberá convocar a un periodo extraordinario de sesiones, cuyo único asunto a tratar será la discusión y, en su caso, aprobación, de las autorizaciones solicitadas.</p> <p>Si el Congreso de la Unión estuviere reunido podrá discutir y, en su caso, aprobar en un mismo decreto la restricción o suspensión de derechos y garantías, así como las autorizaciones solicitadas por el Ejecutivo Federal.</p>	<p>Artículo 12. Una vez recibida la iniciativa con proyecto de decreto, quien ejerza la presidencia de la Cámara de Diputados deberá citar a Congreso General a más tardar en las siguientes 24 horas.</p> <p>Artículo 13. Con la concurrencia de no menos de dos terceras partes del total de sus miembros, la iniciativa con proyecto de decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías será expuesta ante el pleno, la cual se calificará como asunto de urgente y obvia resolución.</p> <p>En la sesión en la que se discuta la iniciativa con proyecto de decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías, éste será el único punto a tratar y se deberá resolver en un plazo máximo de 48 horas, mediante votación de la mayoría de los miembros presentes.</p> <p>Artículo 14. En caso de que la presentación de la iniciativa con proyecto de decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías se haya hecho ante la Comisión Permanente, por no encontrarse reunido el Congreso de la Unión, el Presidente de la Comisión Permanente citará al pleno a más tardar en las siguientes 24 horas, para seguir el procedimiento descrito el artículo</p>

	<p>anterior. Sin embargo, si la iniciativa con proyecto de decreto contiene prevenciones generales respecto del otorgamiento de facultades extraordinarias que deban ser otorgadas a la persona titular del Ejecutivo Federal, quien ejerza la presidencia de la Comisión Permanente, citará inmediatamente a sesión extraordinaria, con el único fin de citar a Congreso General, lo cual deberá ocurrir en las siguientes 48 horas.</p> <p>Una vez reunido, el Congreso General, se seguirá el procedimiento descrito en el artículo 11 de la presente Ley.</p> <p>Artículo 15. La persona titular del Ejecutivo Federal está obligada a brindar con la mayor prontitud posible la información que el Congreso de la Unión, o en su caso la Comisión Permanente, le requieran.</p> <p>Artículo 16. En caso de no ser aprobado el proyecto de decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías, la iniciativa no podrá ser presentada de nuevo, salvo que se motive en hechos supervinientes.</p> <p>Artículo 18. Si durante la vigencia del decreto, la persona titular del Ejecutivo Federal considera que este debe ser modificado, propondrá la iniciativa de reforma al Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido.</p> <p>El procedimiento para su modificación será el mismo que para la creación del decreto.</p>
<p>Artículo 7.- Una vez aprobado el Decreto de restricción o suspensión de derechos y garantía por el Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal procederá a su promulgación y, simultáneamente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá llevar a cabo las notificaciones</p>	<p>Artículo 17. Una vez aprobado el decreto se remitirá inmediatamente a la persona titular del Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y si esto no fuera posible, por cualquier otro medio, a más tardar, al día siguiente de su aprobación. Asimismo, la persona titular del Ejecutivo Federal deberá informar a</p>

<p>correspondientes para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano.</p>	<p>la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales, mediante comunicación que contenga los motivos de la restricción o suspensión de derechos y garantías; la delimitación geográfica del territorio en el que se aplicará la restricción o suspensión de derechos y garantías; el tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión de derechos y garantías; y, los derechos y garantías que serán restringidos o suspendidos.</p>
<p>Artículo 8.- Una vez que entre en vigor el Decreto, el Ejecutivo Federal podrá determinar los esquemas de coordinación entre los órdenes de gobierno para la ejecución de las medidas decretadas.</p>	<p><i>No tiene correspondencia</i></p>
<p>Artículo 9.- Los decretos expedidos por el Ejecutivo Federal durante la restricción o suspensión de derechos y garantías deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y notificados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efectos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Artículo 20. Los decretos expedidos por la persona titular del Ejecutivo Federal durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse inmediatamente, durante las siguientes 24 horas, sobre su constitucionalidad y validez. Si la Suprema Corte de Justicia se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de algún decreto o su invalidez, lo informará de inmediato al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, y a la persona titular del Ejecutivo Federal, quien deberá ordenar la publicación de dicha resolución en el Diario Oficial de la Federación, y si esto no fuera posible, por cualquier otro medio. En este caso el decreto quedará inmediatamente sin efectos, al igual que todos los actos que hubiese cometido cualquier autoridad en relación al decreto.</p>
<p>Artículo 10.- Las medidas previstas en los decretos a que se refiere el artículo</p>	<p>Artículo 6. Durante la restricción o suspensión de derechos y garantías se</p>

<p>anterior deberán cumplir con los principios establecidos en el artículo 3 de esta Ley.</p>	<p>deberán seguir observando, sin excepción, los principios de: Pro persona; No discriminación por ninguna condición; Legalidad; e Irretroactividad de leyes; y Debido proceso.</p>
<p>Artículo 11.- La restricción o suspensión de derechos y garantías cesará: I. Por haberse cumplido el plazo previsto en el Decreto; II. Mediante decreto emitido por el Ejecutivo Federal, y III. Mediante decreto emitido por el Congreso de la Unión por virtud del cual se revoque el Decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías. El Ejecutivo Federal no podrá hacer observaciones a este decreto.</p>	<p>Artículo 21. La restricción o suspensión de derechos y garantías concluirá cuando: Haya concluido el plazo fijado en el decreto que le dio origen, o en aquel o aquellos que modificaron su plazo de vigencia; Hayan desaparecido las causas que le dieron origen; o Por decreto del Congreso de la Unión, o la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido.</p>
	<p>Artículo 22. Cuando se actualice alguno de los supuestos de conclusión de restricción o suspensión de derechos y garantías descritos en las fracciones I o II del artículo anterior, la persona titular del Ejecutivo Federal expedirá el decreto respectivo y hará su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y si esto no fuera posible, por cualquier otro medio; y lo comunicará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido; a la Suprema Corte de Justicia, a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales. En el caso de la fracción III del mismo artículo, el decreto que expida el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, será enviado a la persona titular del Ejecutivo Federal para que ordene su publicación en el Diario Oficial de la Federación y si esto no fuera posible, por cualquier otro medio; y lo comuniqué a la Suprema Corte de Justicia, a la Organización de</p>

	<p>Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales.</p> <p>Artículo 24. El Ejecutivo Federal no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el éste no se encontrara reunido, revoque o ponga fin a la restricción o suspensión de derechos y garantías.</p>
	<p>Artículo 23. Cuando a consideración de alguno de los miembros del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, se actualice el supuesto de la fracción II del artículo anterior, podrá proponer al pleno la iniciativa de decreto de conclusión de restricción o suspensión de derechos y garantías.</p> <p>Se seguirá el mismo procedimiento parlamentario establecido para la creación del decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías.</p>
<p>Artículo 12.- Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías, por cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 11 de la presente Ley, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata.</p>	<p>Artículo 25. Una vez publicado el decreto que pone fin a la restricción o suspensión de derechos y garantías, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante la vigencia del Estado de Excepción quedarán sin efecto de forma inmediata.</p>
<p><i>No tiene correspondencia</i></p>	<p>Artículo 26. La persona titular del Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, un informe final sobre las causas, motivos, delimitación geográfica, tiempo, medidas administrativas y legales, restricciones o suspensión de derechos y garantías, consecuencias y otros, que fueron adoptadas durante la restricción o suspensión de derechos y garantías, y el estado que guarda el país o la región afectada una vez concluida la vigencia</p>

	del Decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías, a más tardar siete días después de decretada su conclusión.
Capítulo IV De la revisión de constitucionalidad y los medios de impugnación	Capítulo III Del Control Parlamentario y Jurisdiccional
<i>No tiene correspondencia</i>	<p>Artículo 19. Durante la vigencia del Decreto restricción o suspensión de derechos y garantías, la persona titular del Ejecutivo Federal entregará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, informes detallados sobre las medidas administrativas y legislativas adoptadas, sobre su aplicación y sobre la evolución de la situación.</p> <p>Estos informes deberá entregarlos por lo menos cada siete días, durante todo el tiempo que permanezca vigente el decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías.</p>
<p>Artículo 13.- En términos del párrafo quinto del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciará, de oficio, sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que emita el Ejecutivo Federal durante la restricción o suspensión de derechos y garantías. Para el ejercicio de esta facultad será aplicable, en lo conducente, el procedimiento previsto en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para las acciones de inconstitucionalidad. En el procedimiento correspondiente todos los días y horas serán hábiles.</p>	<p>Artículo 20. Los decretos expedidos por la persona titular del Ejecutivo Federal durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse inmediatamente, durante las siguientes 24 horas, sobre su constitucionalidad y validez.</p> <p>Si la Suprema Corte de Justicia se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de algún decreto o su invalidez, lo informará de inmediato al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, y a la persona titular del Ejecutivo Federal, quien deberá ordenar la publicación de dicha resolución en el Diario Oficial de la Federación, y si esto no fuera posible, por cualquier otro medio. En este caso el decreto quedará inmediatamente sin efectos, al igual</p>

	que todos los actos que hubiese cometido cualquier autoridad en relación al decreto.
Artículo 14.- Recibida la notificación a que se refiere el artículo 9 de esta Ley, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que analice el decreto en cuestión.	
Artículo 15.- El ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la legislación aplicable.	
Artículo 16.- La decisión que recaiga sobre la constitucionalidad de los decretos tendrá efectos retroactivos, debiendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenar el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida, mediante la anulación, en su caso, de todos los actos dictados en ejecución de los decretos considerados inconstitucionales, sin perjuicio del derecho de los particulares de solicitar el restablecimiento de su situación jurídica individual y de ejercer todas las acciones a que haya lugar.	
Artículo 17.- Los actos del Ejecutivo Federal que se adopten durante la vigencia de los decretos de restricción o suspensión de derechos y garantías serán impugnables a través del juicio de amparo. En estos casos no será procedente la suspensión, salvo que el acto reclamado corresponda a derechos y garantías que no hayan sido materia del Decreto de restricción o suspensión, o se trate de los comprendidos en el artículo 2 de esta ley.	
Artículo 18.- Las acciones legales que tengan por objeto demandar reparaciones por daños o afectaciones	

derivados de los actos del Ejecutivo Federal durante la restricción o suspensión de derechos y garantías sólo podrán ser tramitadas por los órganos jurisdiccionales competentes, una vez concluida dicha restricción o suspensión.	
TRANSITORIO	TRANSITORIO
ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

34 .

Una vez compulsadas ambas iniciativas podemos observar que se complementan entre sí, pues aunque las dos tienen la misma finalidad, ninguna de manera independiente aborda los temas que este par abarca en conjunto. Si avanzamos paso a paso en el análisis podemos observar que los preceptos básicos se encuentran en ambas iniciativas, como lo son; las causas de suspensión, los principios que se deben respetar, las características con las que debe cumplir el proyecto de decreto y el coto vedado de derechos insuspendibles.

En cuanto a los puntos en que difieren podemos encontrar de entrada el procedimiento mediante el cual el Congreso de la Unión ha de pronunciarse sobre la procedencia del proyecto de decreto, puesto que mientras la iniciativa presidencial no hace mayor énfasis en el tema, la propuesta de los Senadores detalla la manera en que el Poder Legislativo ha de actuar, esto es, estableciendo un quórum mínimo de dos terceras partes de los miembros y la votación a favor de la mayoría de los presentes en el acto, así mismo establece las características de la sesión en que se lleve a cabo.

³⁴ *Dictamen de las comisiones de derechos humanos, de gobernación, de justicia y de estudios legislativos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley reglamentaria del artículo 29 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, 29 de julio de 2014, p. 22-34, sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/04/asun_3109654_20140429_1398782390.pdf*

En cuanto al procedimiento de declaración de constitucionalidad de los decretos emitidos por el Ejecutivo durante la suspensión, también existen sendas diferencias, pues mientras que la iniciativa del Presidente plantea que ha de desahogarse con las reglas de la acción abstracta de inconstitucionalidad, en los términos que esta plantea, tomando todos los días como hábiles, la iniciativa senatorial propone que se otorguen 24 horas a la Suprema Corte para que se pronuncie sobre su validez, esto es a todas luces con la intención de disminuir en la medida de lo posible el tiempo que se pueda tener para que el decreto inválido cause estragos, pero escapa a esta precisión el procedimiento que el alto tribunal ha de seguir.

Un punto que nos parece sumamente rescatable de la iniciativa de los legisladores, es de los informes que deberá entregar el titular del Ejecutivo, ya que de esta manera se garantiza un mejor control y registro de los decretos emitidos. En este mismo orden de ideas es rescatable el hecho de darles a los ciudadanos la posibilidad de impugnar estos decretos por la vía del amparo, incluido en la iniciativa presidencial.

Con anterioridad nos permitimos afirmar que ambas iniciativas se complementan entre sí, sin embargo también consideramos que es prudente señalar que, en nuestra opinión, la iniciativa senatorial es más completa que su homóloga presidencial, ya que incluye un mayor número de pesos y contrapesos para el poder que adquiere el Presidente en estos casos, lo cual ha sido una lucha histórica de los partidos de izquierda en México, llegando al extremo de incluir un cláusula de seguridad, que blinda esta ley y la hace inderogable e inmodificable en los tiempos en los que permanezca la suspensión.

3.2.- Dictamen aprobado en las comisiones del Senado de la República.

Derivado de estas iniciativas de ley, las Comisiones Unidas del Senado determinaron tomar lo más relevante de cada una de ellas para construir el dictamen que presentarían ante los Senadores integrantes de las cuatro comisiones en la respectiva sesión, mismo que resultó en un proyecto de ley que consta de 34 artículos, con 2 transitorios, mismo que a continuación presentamos:

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tiene por objeto regular el procedimiento para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, la concesión de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación y el ejercicio de las facultades de las autoridades, en todo el país o en lugar determinado, con motivo de una amenaza excepcional conforme a los supuestos previstos en el siguiente artículo, a efecto de hacer frente a la situación de emergencia.

Artículo 2. La restricción o suspensión sólo procederá en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, u otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Invasión. La entrada de fuerzas armadas, sin la autorización correspondiente, pertenecientes a otro estado a cualquier parte del territorio nacional.

II. Perturbación grave de la paz pública. Fenómeno social violento que ponga en peligro la estabilidad o seguridad del estado o su estructura social, política o económica.

III. Grave peligro o conflicto. Circunstancia excepcional de tal gravedad que pongan en peligro los intereses vitales de la población, tales como catástrofes naturales o provocadas por alguna persona; epidemias; desabasto prolongado de productos o servicios de primera necesidad; o similares.

IV. Restricción o suspensión. Restricción o suspensión del ejercicio de derechos y sus garantías en términos del artículo 29 constitucional.

Artículo 4. La restricción o suspensión tendrá como único fin restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos.

Artículo 5. La restricción o suspensión sólo podrá decretarse por la única razón que los derechos y garantías restringidos o suspendidos fuesen un obstáculo para hacer frente de manera diligente a la situación excepcional, y siempre y cuando sea por el menor tiempo posible.

Artículo 6. La restricción o suspensión sólo podrá declararse o prorrogarse de conformidad con esta Ley, la cual no podrá modificarse, suspenderse o derogarse durante la vigencia de un decreto de restricción o suspensión. Asimismo, deberán observarse las obligaciones que imponen los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como el Derecho Internacional en la materia.

Artículo 7. De conformidad con lo previsto por el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los siguientes derechos:

I. A la no discriminación;

II. Al reconocimiento de la personalidad jurídica;

- III. A la vida;
- IV. A la integridad personal;
- V. A la protección a la familia;
- VI. Al nombre;
- VII. A la nacionalidad;
- VIII. Los derechos de la niñez;
- IX. Los derechos políticos;
- X. Las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna;
- XI. El principio de legalidad y retroactividad;
- XII. La prohibición de la pena de muerte;
- XIII. La prohibición de la esclavitud y la servidumbre, y
- XIV. La prohibición de la desaparición forzada y la tortura.

El Estado está obligado a proveer las garantías administrativas y judiciales indispensables para la protección de tales derechos, conforme al debido proceso.

Artículo 8. Durante la restricción o suspensión se deberán seguir observando, sin excepción, los siguientes principios:

- I. Pro persona;
- II. No discriminación por ninguna condición;
- III. Legalidad;
- IV. Irretroactividad de leyes; y
- V. Debido proceso.

Artículo 9. Toda medida para la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías deberá ser oportuna, fundada y motivada, y proporcional a la situación que se deba afrontar, considerando su gravedad y naturaleza, y observar en todo momento los principios de legalidad; temporalidad; excepcionalidad; racionalidad; proclamación; publicidad; no discriminación; pro persona; compatibilidad, concordancia y complementariedad de las normas de derecho internacional en la materia; e intangibilidad del ejercicio de los derechos humanos fundamentales.

Artículo 10. Una vez decretada la restricción o suspensión, toda persona que se encuentre en el territorio nacional está obligada a cooperar con las autoridades para la protección de personas, bienes e instalaciones a los que haga referencia el decreto en cuestión.

Artículo 11. En ningún caso podrán establecerse en el decreto de restricción o suspensión, preceptos que pretendan modificar cuestiones distintas al ejercicio de derechos humanos.

Todas las autoridades tienen la obligación de coadyuvar con el titular del Ejecutivo Federal para asegurar lo más pronto posible el restablecimiento de la normalidad.

Capítulo II

Procedimiento para la Declaración de la Restricción o Suspensión

Artículo 12. El Titular del Ejecutivo Federal someterá a la aprobación del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente, un proyecto de decreto por el que se declare la restricción o suspensión.

El proyecto de decreto a que se refiere el presente artículo deberá contener:

IX. El fundamento y la motivación del Decreto de restricción o suspensión.;

X. La delimitación geográfica del territorio en el que se aplicará la restricción o suspensión;

XI. El tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión;

XII. Los derechos que serán restringidos;

XIII. Las garantías que serán suspendidas;

XIV. La relación de proporcionalidad entre las medidas propuestas en el proyecto de decreto y la gravedad de los hechos que justifican la restricción o suspensión.

XV. En su caso, la solicitud de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo Federal haga frente a la situación, las cuales únicamente podrán versar sobre atribuciones materialmente legislativas del Congreso de la Unión, de conformidad con la parte final del primer párrafo del artículo 29 y el segundo párrafo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

XVI. Las autoridades federales responsables de la coordinación de las acciones a implementar y las obligaciones de las autoridades coadyuvantes.

Artículo 13. Una vez recibida la iniciativa con proyecto de decreto por el que se declare la restricción o suspensión, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el primero no estuviere reunido, deberá citar a Sesión a más tardar en las siguientes 24 horas.

Artículo 14. La iniciativa con proyecto de decreto de restricción o suspensión se calificará como asunto de urgente y obvia resolución. En las sesiones en que se discuta la iniciativa con proyecto de decreto de restricción o suspensión, éste será el único punto a tratar. El Congreso de la

Unión, o en su caso la Comisión Permanente, deberá resolver, en un plazo máximo de 48 horas.

Artículo 15. Si la iniciativa con proyecto de decreto fuese presentada a la Comisión Permanente y en ésta se solicitasen las autorizaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 12, quien ejerza la presidencia de la Comisión Permanente, convocará inmediatamente a sesión extraordinaria, a efecto de que el Congreso de la Unión resuelva dentro del plazo previsto en el artículo anterior.

Artículo 16. El Congreso de la Unión o en su caso, la Comisión Permanente, podrá solicitar al titular del Ejecutivo Federal información adicional a fin de poder resolver con la mayor prontitud sobre la restricción o suspensión.

Artículo 17. En caso de no ser aprobado el proyecto de decreto de restricción o suspensión, la iniciativa no podrá ser presentada de nuevo, salvo que se motive en hechos distintos o supervinientes.

Artículo 18. Si durante la vigencia del decreto, El titular del Ejecutivo Federal considera que éste debe ser modificado, propondrá la iniciativa de reforma al Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido. El procedimiento para su modificación será el mismo que para la aprobación del decreto.

Artículo 19. Si durante la vigencia del decreto, la Junta de Coordinación Política de alguna de las Cámaras considera procedente su modificación, propondrá la iniciativa de reforma correspondiente, misma que será resuelta mediante el trámite legislativo previsto en esta Ley.

Artículo 20. Una vez aprobado el decreto se remitirá inmediatamente al titular del Ejecutivo Federal quien procederá a su promulgación e

inmediata publicación en el Diario Oficial de la Federación, y si esto no fuera posible, por cualquier otro medio, a más tardar, al día siguiente de su aprobación. Asimismo, el titular del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá informar a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales, mediante comunicación que contenga los motivos de la restricción o suspensión; la delimitación geográfica del territorio en el que se aplicará la restricción o suspensión; el tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión; y, los derechos y garantías que serán restringidos o suspendidos. Una vez que entre en vigor el Decreto, el Ejecutivo Federal podrá determinar los esquemas de coordinación entre los órdenes de gobierno para la ejecución de las medidas decretadas.

Capítulo III

De la Revisión de Constitucionalidad y los Medios de Impugnación

Artículo 21. En términos del párrafo quinto del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciará, de oficio, sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que emita el Ejecutivo Federal con fundamento en las autorizaciones a las que se refiere la fracción VII del artículo 12, durante la restricción o suspensión. Los decretos tendrán que ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, y si esto no fuera posible, por cualquier otro medio, y notificados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para el ejercicio de esta facultad será aplicable, en lo conducente, el procedimiento previsto en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para las acciones de inconstitucionalidad. En el procedimiento correspondiente todos los días y horas serán hábiles y deberá resolverse dentro de los 30 días siguientes.

Artículo 22. Recibida la notificación a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que analice el decreto en cuestión.

Artículo 23. El ministro instructor someterá a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la legislación aplicable.

Artículo 24. La decisión que recaiga sobre la constitucionalidad de los decretos tendrá efectos retroactivos, debiendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenar el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida, mediante la anulación, en su caso, de todos los actos dictados en ejecución de los decretos considerados inconstitucionales, sin perjuicio del derecho de los particulares de solicitar el restablecimiento de su situación jurídica individual y de ejercer todas las acciones a que haya lugar.

Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de algún decreto o su invalidez, lo informará de inmediato al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, y al titular del Ejecutivo Federal, quien deberá ordenar la publicación de dicha resolución en el Diario Oficial de la Federación, y si esto no fuera posible, por cualquier otro medio.

Artículo 25. Los actos del Ejecutivo Federal que se adopten durante la vigencia de los decretos de restricción o suspensión serán impugnables a través del juicio de amparo. En estos casos no será procedente la suspensión, salvo que el acto reclamado corresponda a derechos y garantías que no hayan sido materia del Decreto de restricción o suspensión, o se trate de los comprendidos en el artículo 7 de esta Ley.

Artículo 26. Las acciones legales que tengan por objeto demandar reparaciones por daños o afectaciones derivados de los actos del Ejecutivo Federal durante la restricción o suspensión sólo podrán ser tramitadas ante los órganos jurisdiccionales competentes, una vez concluida dicha restricción o suspensión.

Artículo 27. El Decreto emitido por la Comisión Permanente o por el Congreso de la Unión, por el que se suspende el ejercicio de los derechos y garantías, y contiene las autorizaciones a las que se refiere la fracción VII del artículo 12, en su caso, podrá ser impugnado a través de los medios previstos por el artículo 105 constitucional. En el procedimiento correspondiente todos los días y horas serán hábiles y deberá resolverse dentro de los 30 días siguientes. En caso de que se declare la invalidez del Decreto impugnado se estará a lo dispuesto en el artículo 24.

Capítulo IV

Del Control Parlamentario

Artículo 28. Durante la vigencia del Decreto de restricción o suspensión, el titular del Ejecutivo Federal entregará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, informes detallados sobre las medidas administrativas y legislativas adoptadas, sobre su aplicación y sobre la evolución de la situación.

Los informes deberán ser entregados por lo menos cada treinta días, durante todo el tiempo que permanezca vigente el decreto de restricción o suspensión.

Capítulo V

De la Conclusión del Decreto de Restricción o Suspensión de Derechos y Garantías

Artículo 29. La restricción o suspensión concluirá cuando:

- I. Haya concluido el plazo fijado en el decreto que le dio origen, o en aquel o aquellos que modificaron su plazo de vigencia;
- II. Hayan desaparecido las causas que le dieron origen;
- III. Por decreto del Congreso de la Unión; o
- IV. Por decreto del Ejecutivo Federal.

Artículo 30. Cuando se actualice alguno de los supuestos de conclusión de restricción o suspensión descritos en las fracciones I, II o IV del artículo anterior, El titular del Ejecutivo Federal expedirá el decreto respectivo y hará su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y si esto no fuera posible, por cualquier otro medio; y lo comunicará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales.

En el caso de la fracción III del mismo artículo, el decreto que expida el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, será enviado a El titular del Ejecutivo Federal para que ordene su publicación en el Diario Oficial de la Federación y si esto no fuera posible, por cualquier otro medio; y lo comunique a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la Organización de Estados Americanos y a la

Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales.

Artículo 31. Cuando a consideración de alguno de los miembros del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, se actualice el supuesto de la fracción II del artículo 29, podrá proponer al pleno la iniciativa de decreto de conclusión de restricción o suspensión.

Se seguirá el mismo trámite parlamentario establecido para la aprobación del decreto de restricción o suspensión.

Artículo 32. El Ejecutivo Federal no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si éste no se encontrara reunido, revoque o ponga fin a la restricción o suspensión.

Artículo 33. Una vez publicado el decreto que pone fin a la restricción o suspensión, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante la vigencia de éste quedarán sin efecto de forma inmediata.

Artículo 34. El titular del Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, un informe final sobre las causas, motivos, delimitación geográfica, tiempo, medidas administrativas y legales, restricciones o suspensión de derechos y garantías, consecuencias y otros, que fueron adoptadas durante la restricción o suspensión, y el estado que guarda el país o la región afectada una vez concluida la vigencia del Decreto de restricción o suspensión, a más tardar siete días después de decretada su conclusión.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la Secretaría de Gobernación, por lo que no requerirá de ampliaciones presupuestales adicionales y no se incrementará su presupuesto regularizable para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes. Cualquier modificación a su estructura orgánica se realizará mediante movimientos compensados conforme a las disposiciones aplicables.³⁵

Este dictamen fue presentado en la sesión de Comisiones Unidas del día 28 de abril del 2014, en la cual fue discutido y votado para su presentación al pleno de la Cámara de Senadores, sin embargo el revuelo mediático que causó este dictamen en las redes sociales estuvo cargado de pronunciamientos de rechazo hacia la iniciativa, mismos que afirmaban que este dictamen representa una regresión en materia de derechos humanos para el sistema jurídico mexicano. En palabras del portal de internet animal político³⁶, fueron once las organizaciones de la sociedad civil que se manifestaron en contra, pues en sus propias palabras “hicieron un llamado al Senado para permitir una mayor discusión en torno a una ley tan delicada como es el posible establecimiento del Estado de excepción”.

Por su parte la senadora Angélica de la Peña, se manifestó en redes sociales, comunicando que se consultaron a especialistas y organizaciones de la

³⁵ *Ibíd*em, p. 44-54.

³⁶ *Avanza estado de excepción*, <http://www.animalpolitico.com/2014/04/avalan-en-comisiones-estado-de-excepcion-criminaliza-protesta-organizaciones/#axzz397MyVed0>, 1 de agosto de 2014.

sociedad civil para el análisis de la iniciativa, lo que respaldaron distintos senadores miembros de las comisiones responsables.

Las once organizaciones protestantes elaboraron un comunicado en el que explican las razones por las cuales no están de acuerdo con el dictamen, entre las cuales resaltan el amplio margen de discrecionalidad de las situaciones que pueden dar paso a la excepción, así como hacer patente su preocupación de que la ley se utilice como una herramienta para criminalizar la protesta social.

La presente iniciativa que deberá pasar al Pleno de la Cámara de Senadores para ser discutida, es mucho más completa que las iniciativas presentadas con anterioridad. Esta naciente ley contiene los principios que en distintas veces hemos reiterado en cuanto a la forma y el fondo en que debe ser expedido el decreto de suspensión, sin embargo en el apartado que nos atañe hay distintas figuras que es necesario comentar, ya que servirán como un refuerzo a la propuesta que hemos de sostener en el capítulo correspondiente.

En el capítulo III, que se refiere a la revisión de constitucionalidad y a los medios de impugnación para el decreto de suspensión y los efectos que surta, específicamente en el artículo 21, se establece que en lo conducente se aplicara el procedimiento establecido en la Carta Magna para el desahogo de la acción de inconstitucionalidad, así mismo, se otorga un periodo de 30 días para la resolución del mismo, además de que en este caso todos los días y horas serán hábiles.

En su artículo 24, determina que los efectos de la declaración de constitucionalidad se consideraran retroactivos, además de que su resultado no limitara a los particulares en la exigencia de que se les restablezca en la situación anterior al decreto, siempre y cuando sea ordenado por el tribunal competente. Por su parte el artículo 25 establece que los actos emitidos por el Ejecutivo podrán impugnados por medio del juicio de amparo, lo cual otorga una protección de inderogabilidad a la Ley de amparo durante la suspensión de derechos, la única

excepción reconocida para esta situación radica en la suspensión del acto reclamado, que no será aplicable, por lo que el juicio solo será resuelto en la vía principal, siempre y cuando el amparo no radique en derechos que no hayan sido objeto de la suspensión.

En el caso del artículo 26 establece que los medios de impugnación interpuestos en exigencia de reparación de daños o reparaciones se resolverán por los tribunales competentes, una vez que se haya dado por terminada la suspensión o restricción. Por último el artículo 27 prevé que el decreto emitido por Congreso de la Unión en el que se autorice la suspensión, puede ser atacado por medio de las garantías constitucionales enmarcadas en el artículo 105 de la Constitución Política, que son la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. En este caso, consideramos que hubiera sido pertinente conservar la obligación de que el Ejecutivo Federal tuviese que entregar un reporte a la SCJN sobre los decretos y medidas emanadas de él durante la suspensión.

En este capítulo tuvimos la oportunidad de estudiar cuales son las intenciones legislativas para darle forma a la Ley reglamentaria del artículo 29 constitucional, emanadas de distintas ramas del gobierno mexicano, en ellas pudimos observar que se plantean posturas jurídicas distintas, ya que mientras el Ejecutivo plantea la opción de un proceso con tiempos de ejecución holgados, los senadores plantean un juicio sumario, en el que se incluye un plazo que no se observa en ninguna otra rama del derecho mexicano, a nuestro parecer las comisiones unidas hacen bien en buscar el punto medio, ya que otorgan los 30 días, pero considerando todos los momentos como hábiles.

En esta iniciativa también se incorpora un importante antecedente, que es el relativo a la protección de los derechos que no han sido suspendidos por medio

del juicio de amparo, que es mecanismo de protección de derechos por excelencia y que deberá ser atendido por los órganos jurisdiccionales en todo momento, salvo en el pago de daños, que se resolverán cuando se dé por terminada la suspensión.

Por último consideramos plausible el hecho de incorporar la posibilidad que se otorga a los promoventes legitimados por la ley relativa a la acción de inconstitucionalidad, que permite que el decreto sea atacado por las minorías legislativas que prueben una violación de fondo o de forma del mismo.

CAPÍTULO 4: MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS EMITIDOS DURANTE LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS.

Como hemos ya revisado con anterioridad en el presente trabajo, la suspensión de garantías y el otorgamiento de poderes especiales al titular del Ejecutivo tienen un amplio trasfondo en la historia jurídica de México, misma que nos arroja como resultado el régimen que ahora impera y que además está incompleto, pues no se ha cumplido con el mandato constitucional de emitir una ley reglamentaria del mismo.

Nuestra propuesta tiene la intención de buscar la mejor herramienta para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda llevar a cabo el análisis y la declaración de constitucionalidad de los decretos-ley emitidos por el Ejecutivo durante el estado de excepción en México, pero para ello debemos entender cuál es la evolución de las facultades de la Suprema Corte en cuanto a temas parecidos al que se nos presenta ahora.

En México contamos con grandes exponentes del derecho constitucional, que han ubicado a nuestro país como punta de lanza en el contexto internacional, debido a los estudios y aportaciones que atañen a esa primordial rama del derecho, pero nos enfocaremos directamente en los relativo al derecho procesal constitucional, como una disciplina accesoria que estudia las formas en que la Constitución se protege a sí misma.

4.1.- El Derecho Procesal Constitucional.

La historia de esta rama del derecho constitucional se remonta a los mediados del siglo XX, cuando se empieza a hablar de la necesidad de órganos especializados que enfoquen su labor en el estudio y protección de las normas

constitucionales que rigen el quehacer jurídico de una nación, mismas que deben imperar por encima de todo ordenamiento legal.

En el constitucionalismo primigenio se consideraba que la idea de plasmar los derechos de los ciudadanos y los límites de la autoridad era suficiente, sin embargo, la experiencia apunta a la necesidad de establecer mecanismos que vinculen a la autoridad y en el caso necesario también la sancionen, puesto que en sentido técnico una Constitución sin garantías no es plenamente obligatoria.

Es importante tener en cuenta que uno de los primeros intentos de consolidar la importancia de órganos especializados se encuentra en la polémica entre Carl Schmitt y Hans Kelsen, en la cual se aborda precisamente este tema, pues mientras que el primero pretende limitar las consecuencias del análisis constitucional, el segundo argumenta a favor de la creación y fortalecimiento de un tribunal constitucional que vigile el exacto cumplimiento de lo establecido.

Estos órganos especializados tendrán la función de llevar a cabo una serie de procedimientos establecidos en la propia Carta Magna para su protección, mismos que versarán en la revisión de la constitucionalidad de los actos emitidos por la autoridad, estas resoluciones tendrán distintos efectos, directamente relacionados con la causa que les dio origen. El control de constitucionalidad es una función jurídica que debe ser adscrita al orden constitucional y no a alguno de los dos órdenes inmediatamente subordinados a la Constitución³⁷.

El principio de supremacía constitucional y el control constitucional se encuentran en la cima de los medios de defensa de la Constitución, ya que el primero se considera como el principio que debe regir, mientras que el segundo se trata de la garantía por medio de la cual se hace cumplir. El control constitucional se traduce en un sistema establecido por esta magna ley para su propia defensa,

³⁷ Cossío, José Ramón, *La defensa de la constitución*, segunda reimpresión, México, Fontamara, 2003, p. 26.

por medio del cual se puede exigir el estudio de apego a la legalidad de una serie de actos.

El constitucionalismo de los Estados Unidos de Norteamérica ha tenido una gran influencia en las ideas latinoamericanas, respecto al tema inherente a la revisión de constitucionalidad, fue Alexander Hamilton quien empieza a vislumbrar la posibilidad de otorgarles a los jueces la facultad de declarar inconstitucional una ley, por medio de la interpretación y aplicación del texto constitucional. Varios de los ensayos de Hamilton, Madison y Jay son recopilados en el texto *El Federalista*, en el cual depositan comentarios y análisis sobre la Constitución norteamericana.

Hamilton es quien profundiza y teoriza acerca de la facultad de los jueces de someter a un análisis de constitucionalidad los actos jurídicos que ha sus manos llegan, abriendo el umbral para que estos determinen la validez de aplicación de una norma en un caso específico en función de la aplicación de la Constitución, argumentando lo siguiente:

El derecho de los tribunales de declarar nulos los actos de la legislatura, con fundamento en que son contrarios a la *Constitución*, ha suscitado varias dudas como resultado de la idea errónea de que la doctrina que lo sostiene implicaría la superioridad del Poder Judicial frente al Legislativo.

No hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la que afirma que todo acto de autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la *Constitución* puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer no solo lo que estos no permiten, sino incluso lo que prohíben.

Si se dijere que el cuerpo legislativo por si solo es constitucionalmente el juez de sus propios derechos y que la interpretación que de ellos se haga es decisiva para los otros departamentos, es licito responder que no puede ser esta la presunción natural en los casos en que no se colija de disposiciones especiales de la *Constitución*. La interpretación de las leyes es propia y peculiarmente de la incumbencia de los tribunales y a ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo. Una *Constitución* es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces.

Esta conclusión no supone de ningún modo la superioridad del Poder Judicial sobre el Legislativo. Solo significa que el poder del pueblo es superior a ambos y que donde la voluntad de la Legislatura, declarada en sus leyes, se halla en oposición con la del pueblo, declarada en la *Constitución*, los jueces deberán gobernarse por la ultima de preferencia a las primeras. Deberán regular sus decisiones por las normas fundamentales antes que por las que no lo son.³⁸

En resumen, lo que plantea Hamilton es la imposibilidad de que la voluntad de los órganos establecidos por el pueblo en la propia Constitución pueda expedir actos que atenten contra su misma, por medio del cuerpo legislativo, involucrando al Poder Judicial como un garante de que eso no suceda. Esto ha hecho que los jueces estadounidenses no funden sus fallos en las leyes, sino más bien en la Constitución.

La revisión judicial de leyes nace formalmente en Estados Unidos de América, cuando la Suprema Corte Federal ejerce por primera vez su facultad de control, en el caso de *Marbury contra Madison* en el año de 1803. Su importancia

³⁸ Hamilton, Alexander., Madison, James., Jay, John., *El Federalista*, México, Fondo de cultura económica, 1994, p.32.

recae en la manera en que Marshall, como presidente de este tribunal, argumenta esta facultad de la Corte, que resolvió sobre el nombramiento como juez de William Marbury por parte del Presidente saliente John Adams, mismo que días después el Presidente entrante Thomas Jefferson no tenía intención de aprobar, aun siendo que esto ya había sido ratificado por el Senado durante el periodo de transición, en cuanto Jefferson tomó protesta como Presidente modificó la ley sobre circuitos judiciales, con la que se había nombrado a Marbury como juez para cerrarle la puerta.

Marshall construye el argumento de la resolución en el hecho de que el gobierno estaba violando derechos legales adquiridos, pues el nombramiento ya estaba hecho por el Presidente anterior, mismo nombramiento que estaba ratificado por el Senado, por lo tanto cumplía con todos los requisitos de legalidad que eran necesarios³⁹.

La corte resolvió tres cuestiones, de la siguiente manera:

- a) La ley de la judicatura que impedía a la Corte conocer el asunto en cuestión era inconstitucional, porque el Congreso no puede, por ningún medio, ampliar por ningún medio la jurisdicción original que otorga la Constitución.
- b) La naturaleza de la Constitución escrita es superior a la ley.
- c) El Poder Judicial se extiende a todos los casos surgidos de la Constitución de Estados Unidos de América.

Es mediante esta resolución, en la que se obliga al Presidente de los Estados Unidos de América a obedecer a un mandato de la Suprema Corte Federal, emanado de una sentencia de revisión constitucional de uno de los actos del Ejecutivo, es importante señalar la importancia de este hecho en el marco jurídico de una nación eminentemente presidencialista.

³⁹ Carbonell, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, 2005, p. 224.

Una vez que hemos comprendido cuales son los fundamentos históricos del paradigma de la revisión constitucional debemos empezar a entender cuáles son las partes que integran este procedimiento en el aspecto doctrinario, para ello es necesario analizar los elementos de la defensa de la Constitución.

La defensa de la Constitución se desdobra en dos categorías fundamentales:

- a) La protección de la Constitución, se integra por todos aquellos factores que son participes directos o indirectos para la limitación del poder y el equilibrio de las funciones públicas. El sistema mexicano, en palabras del jurista Eduardo Ferrer Mac-Gregor⁴⁰, cuenta con la división de poderes como mayor exponente de este principio, mismas que se derivan de las ideas de Locke y Montesquieu. Así mismo, tenemos el principio de supremacía constitucional y el procedimiento rígido para la modificación de la Carta Magna.
- b) Las garantías constitucionales, son los instrumentos procesales previstos para la defensa del texto fundamental, que tienen como objetivo reencauzar el orden legal cuando este ha sido violentado y los principios de protección de la Constitución se han visto rebasados por la actuación de las autoridades.

Es de vital importancia resaltar que el sistema mexicano se mantuvo en un error de semántica durante mucho, pues se confundió el término con el que se le daba nombre al apartado de derechos fundamentales de la Ley Suprema, con esta faceta de la defensa de la Constitución, casos que son distintos, pues lo primero se refiere a derechos inherentes a la persona y lo segundo a los mecanismos procesales para hacerlos efectivos en caso de su violación.

⁴⁰ Ferrer M., Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2004, p. 9.

Nosotros hemos de enfocar nuestro estudio en el derecho procesal constitucional, que se define como la ciencia procesal, que se encarga esencialmente del estudio sistemático de las garantías constitucionales en su sentido contemporáneo, es decir, esta disciplina comprende el análisis de aquellos instrumentos predominantemente procesales que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido.

Para poder entender esta rama del derecho debemos conocer que los teóricos de la materia consideran que el Dr. Héctor Fix-Zamudio ha sido uno de los juristas que más aportes han brindado a la materia en el contexto mundial, esto derivado de sus estudios de grandes procesalistas clásicos, como Mauro Cappelletti y Piero Calamandrei, de quienes tomó y retomó lo necesario para precisar que existen 4 dimensiones que integran la materia, mismas que son:

- a) Jurisdicción constitucional de la libertad, la cual está integrada por los instrumentos constitucionales previstos para tutelar los derechos humanos reconocidos en el máximo ordenamiento y los tratados internacionales, por ejemplo el amparo y el juicio de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.
- b) Jurisdicción constitucional orgánica, está constituida por aquellos instrumentos que permiten regular y castigar el exabrupto de las funciones, atribuciones y competencias de las autoridades, lo cual permite que se conserven los equilibrios de poder entre las funciones del Estado. Es aquí donde se encuentran las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.
- c) Jurisdicción constitucional transnacional, es aquí en donde se instituye la participación de los organismos supranacionales para la protección de

los derechos humanos, surge de la litis originada por el conflicto entre la aplicación de disposiciones internas y los ordenamientos de carácter internacional. Un ejemplo de esta dimensión lo tenemos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la que México está adscrito, ya que este tribunal supranacional aplica una función de control de constitucional utilizando la Convención Americana de los Derechos Humanos como parámetro de legalidad.

- d) Jurisdicción constitucional local, esto se refiere a lo contrario de la jurisdicción constitucional transnacional, ya que abarca el estudio de los procedimientos de constitucionalidad de los tribunales estatales, el ejemplo más claro lo tenemos en el sistema jurídico alemán, país en el que se cuenta con un Tribunal Constitucional Federal y 15 Tribunales Constitucionales de los Departamentos. Situación que empieza a presentarse en México, por ejemplo, en el estado de Veracruz donde se cuenta con una Sala Constitucional que conocerá de los casos que versen sobre violaciones a los derechos reconocidos por la Constitución estatal.

Para ejercer la jurisdicción, nuestra Constitución cuenta con los medios de control de constitucionalidad, que se entienden como todas aquellas instituciones y formas de actuación que permiten asegurar, de una forma u otra, que los sujetos de derecho de un sistema jurídico determinado, ajusten su conducta a los principios, límites y disposiciones constitucionales⁴¹.

Nuestro sistema jurídico prevé un catálogo de garantías procesales que pueden ser ejercidas en defensa de los derechos fundamentales, los cuales tienen su asiento legal en la misma Carta Magna y que a continuación mencionamos:

⁴¹ Baltazar Robles, Germán, *Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Ángel editor, 2002, p. 30.

- a) El juicio de amparo, artículos 103 y 107, Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) La controversia constitucional, artículo 105, fracción I, Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) La acción de inconstitucionalidad, artículo 105, fracción II, Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- d) Facultad de investigación, artículo 102, apartado B. pertenecía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ahora la ejerce la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- e) El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, artículo 99, fracción V, Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral.
- f) El juicio de revisión constitucional electoral, artículo 99, fracción IV, Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral.
- g) El juicio político, artículo 110.

Estas 7 figuras jurídicas componen los medios procesales de defensa de la Constitución, mismos que pueden ser clasificados de distintas maneras, ya sea por el órgano político u órgano judicial, el primero consiste en la limitación recíproca entre los diferentes órganos del Estado, mientras que el segundo se refiere al hecho de facultar a ciertos tribunales, para que, mediante resoluciones pronunciadas en juicio, determinen si un acto es constitucional o no. En menor medida podemos considerar a la “opinión pública” como un medio de control social.

En el caso de los controles de constitucionalidad por órgano judicial nos encontramos ante la posibilidad de llevar a cabo la revisión por el control difuso o concentrado. En el caso del control difuso, también llamado sistema americano debido a su nacimiento en los Estados Unidos de América, se abre la posibilidad a que cualquier juzgador pueda aplicar un análisis de constitucionalidad y observe la aplicación de la norma fundamental por encima de la norma específica. El control concentrado se basa en que solo el Tribunal Supremo puede emitir sentencias de constitucionalidad de una pretensión, inhibiéndole a los tribunales inferiores esta posibilidad.

En el caso mexicano, podemos encontrar en nuestra Suprema Corte de Justicia la facultad de declarar inconstitucional una ley emanada del congreso, por medio de la acción de inconstitucionalidad o resolver sobre la invasión de atribuciones entre los órdenes de gobierno, por medio de la controversia constitucional.

Es importante señalar que también se ha acuñado el término *derecho constitucional procesal*, mismo que ha recibido distintas connotaciones, pues mientras algunos juristas lo consideran como un juego de palabras, otros lo consideran como una materia distinta a la que hemos estudiado, puesto que forman su campo de estudio a partir de las instituciones o principios procesales establecidos por la Constitución.

El concepto de jurisdicción, entendido desde el panorama constitucional, como la función estatal de actuar como juez en los litigios e impartir justicia es uno de los temas que aborda el derecho constitucional procesal, en general aquellos conceptos primordiales de la teoría del proceso que están incluidos en su texto.

Por lo anterior debemos de entender que la defensa de la Constitución es una rama sumamente importante en el estudio del derecho, toda vez que con ella

se protege a la Carta Magna, de quien se desprenden todas las demás leyes que rigen la vida política, económica y social de nuestra nación. Si el sistema de protección de esta Ley Suprema logra permear todos sus aspectos se disminuye la posibilidad de que existan inestabilidades políticas en el Estado, que puedan dar paso al estado de excepción o a la suspensión de derechos, ya que los poderes se encontrarían constreñidos a sus propias funciones, sin extralimitarse de las mismas, esto es, que los contrapesos del sistema tengan efectiva vigencia en el sistema en que se desenvuelven, teniendo la certeza de que en el caso de que esto no suceda se cuente con un árbitro que tenga reglas claras de los caminos a seguir, generando tranquilidad en los factores reales de poder que integran a la nación, pues se tendría plena certidumbre de que los derechos mínimos están siempre salvaguardados. Dejando claro que esto solamente se presentaría en el caso de las convulsiones internas, ya que las amenazas externas atienden a una serie de factores distintos.

Con estos métodos de protección a los derechos humanos, el Estado mexicano puede garantizar la igualdad de condiciones con otros Estados miembros de los órganos supranacionales que dedican sus esfuerzos para la protección de los derechos inherentes a la persona, es ahora cuando los tribunales comienzan a convertirse en verdaderos protectores, resolviendo con apego a la norma, sobre actuaciones de otros entes del estado.

4.2.- La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad como mecanismos de revisión.

Dentro de los medios de control constitucional con los que cuenta nuestra Carta Magna podemos encontrar dos, con los que cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la controversia constitucional y la acción de

inconstitucionalidad, mismos que están depositados en las fracciones I y II del artículo 105, que además, se encuentran reglamentados en la ley secundaria respectiva.

Ambas figuras están ideadas para resolver casos inherentes a los actos emanados de los poderes del Estado, mismos que pueden resultar en exceso o desapego, de las atribuciones que les otorga la Carta Magna, creando así la necesidad de que exista un supremo arbitro en la resolución de dichas pugnas, sin trastocar la jerarquía igualitaria de las tres funciones del Estado.

Ambas figuras encontraron su realce en el año de 1994, cuando el entonces candidato a la presidencia de la república, Ernesto Zedillo, se pronunció en el sentido de impulsar una serie de reformas constitucionales. El 5 de diciembre de 1994, ya siendo Presidente, envió su paquete de reformas al Congreso de la Unión, mismo que contemplaba la reforma al artículo 105 de la Constitución. Después de desahogar todo el procedimiento legislativo, la reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de Diciembre de 1994.

Esta reforma se creó con la finalidad de otorgarle mayor peso al Poder Judicial de la Federación, tanto político como institucional, pues se le concedió mayor alcance a las funciones de la Suprema Corte como intérprete y garante de la Constitución, así mismo, se instauraron nuevas figuras jurídicas y administrativas como los consejos de la Judicatura Federal y del Distrito Federal.

En cuanto al artículo 105, se le dividió en dos partes, cada una dedicada una figura jurídica en específico, a saber; la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, la primera ya existía, pero nunca se especificó su procedimiento y alcance específico, por lo que siempre que se le presento el caso

a la Suprema Corte, esta lo resolvió como si se tratara de un juicio ordinario federal; en cuanto a la segunda, se creó con la intención de tener un control de constitucional que permitiera que una parte del congreso federal o de los congresos locales, así como el fiscal de la república y las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos, soliciten a la Corte que declare inválida una ley emanada del órgano legislativo, por ser contraria a la Constitución.

Con anterioridad existía una incompetencia de origen, que limitaba al Poder Judicial de la Federación para conocer asuntos en materia electoral, pues siempre se buscó que no se politizarán sus acciones, sin embargo ante la necesidad de certeza jurídica y con la finalidad de fortalecer el sistema de control constitucional, ahora ya no existe el impedimento referente a la materia electoral.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 105, establece lo siguiente:

Artículo 105.-La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b) La Federación y un Municipio;

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d) Un Estado y otro;

e) Un Estado y el Distrito Federal;

f) El Distrito Federal y un municipio;

g) Dos municipios de diversos Estados;

h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano,

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano Legislativo del Estado que les otorgó el registro;

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados

internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.⁴²

4.2.1.- La controversia constitucional.

La controversia constitucional es definida por Juventino Castro y Castro como:

Procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de norma generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se

⁴² *Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos, op. cit.,* nota 6.

ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con objeto de que se declare la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de los límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.

43

Y su fundamento jurídico se encuentra en la fracción I, del artículo 105 constitucional, el cual anteriormente hemos citado, así como en la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, misma que establece las reglas que han de operar en este procedimiento jurisdiccional ante la Suprema Corte.

La controversia constitucional es un juicio federal, ya que se plantea y tramita ante un tribunal de este orden de gobierno, además de poseer las características del modelo contradictorio básico, que son; la existencia de una demanda y una contestación, periodo probatorio y resolución jurisdiccional de la litis planteada. Esta resolución tiene efectos vinculatorios, es decir, que lo resuelto causa efecto de cosa juzgada y obliga a las partes que intervinieron en el juicio a su cumplimiento. Para poder iniciar con este procedimiento debe de cumplirse con el principio de instancia de parte, esto significa que debe existir la promoción de una demanda por parte de alguno de los sujetos legitimados para ello, esto descarta la posibilidad de que exista una revisión de oficio por parte del Máximo tribunal.

Las partes que intervienen en este procedimiento están establecidas en el artículo 10 de la ley reglamentaria, y son las siguientes:

- a) El actor, que es la entidad, poder u órgano que promueve la controversia.

⁴³ Castro y Castro, Juventino, *Las acciones constitucionales del artículo 105*, México, Lex, 1999, p.23-31.

- b) El demandado, que es la entidad, poder u órgano, que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto objeto de controversia.
- c) El tercer interesado, que es la entidad que sin tener carácter de actor o demandado, pudiera resultar afectado por la resolución jurisdiccional.
- d) El Procurador General de la República, cargo que ahora lleva por nombre Fiscal General de la República.

Para efectos de la promoción de una controversia constitucional, la Suprema Corte ha determinado que la legitimación se configura con la titularidad de un derecho subjetivo que se afirma violado o desconocido por el demandado, esto es, que exista un interés jurídico.

En el caso de las cámaras del Congreso de la Unión, están legitimadas para ejercitar la acción de manera individual en este juicio. Por el contrario los órganos descentralizados no cuentan con la legitimación necesaria, pues son dependientes del Poder Ejecutivo y es él quien debe actuar en su representación, sin embargo, pueden ser demandados, pues expiden actos de autoridad que generan efectos jurídicos.

Conforme al artículo 11 de la Ley reglamentaria, los sujetos que son parte en una controversia constitucional deberán ser representados en el juicio por los funcionarios que estén facultados por las normas que los rigen. Se establece la presunción de que quien comparezca en juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, teniendo por validado el simple hecho de que se ostente como tal. Aunado a esta figura, el sujeto parte tiene la posibilidad de nombrar delegados, quienes tienen la capacidad de hacer promociones, concurrir a las audiencias y rendir pruebas en ellas.

Para iniciar con el procedimiento jurisdiccional se debe presentar un escrito de demanda, en los 30 días siguientes al surtimiento de efectos en el caso de actos de autoridad o normas generales, y de 60 días en el caso de los conflictos de límites, posteriores a la realización del acto que los origine, el escrito de demanda contendrá:

- a) Entidad promovente, domicilio, nombre y cargo de que la represente.
- b) Entidad demandada y su domicilio.
- c) Entidades terceras interesadas y su domicilio, si las hubiere.
- d) Norma general o acto cuya validez se demande, así como, el medio en que se haya publicado.
- e) Los preceptos constitucionales violados.
- f) La manifestación de los hechos.
- g) Los conceptos de validez.

Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la turnara a un ministro instructor, quien deberá iniciar el proceso de resolución. Lo primero que hará el ministro instructor será analizar el escrito de demanda para detectar causales de improcedencia, ya que si los encontrase deberá desecharla de plano, en caso contrario, deberá dar por admitida la demanda. Una vez admitida la demanda, el ministro asignado, dará conocimiento a la parte demandada, quien tendrá 30 días para presentar su contestación de demanda. Las demás partes tendrán el mismo plazo para manifestar lo que a su derecho convenga.

Una vez que la parte demanda ha entregado su contestación, y en el caso de que haya incluido un hecho nuevo, el actor tendrá un plazo de 15 días para ampliar su demanda. En caso de que alguno de los escritos mencionados

resultare obscuro para su análisis, el ministro instructor dará aviso a la parte involucrada, para que en un término de 5 días lo subsane.

Cuando haya terminado el periodo para la contestación, reconvención y ampliación de la demanda, el ministro abrirá, dentro de los 30 días siguientes, la fecha para la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas. En dicha audiencia podrán presentarse todo tipo de pruebas, salvo la de posiciones y las contrarias a derecho. Esta audiencia se celebrara con o sin la asistencia de las partes o sus representantes.

Cuando se ha llevado a cabo la audiencia de pruebas, el ministro instructor deberá presentar al pleno del Tribunal, un proyecto de sentencia, y en caso de que existan más controversias sobre el tema, podrán ser desahogadas en la misma sesión del pleno.

La resolución emanada de este juicio se apegara al principio de relatividad de las sentencias, ya que se considera que sus efectos no pueden alcanzar a entidades que no han sido escuchadas y vencidas en juicio, sin embargo este principio admite algunas excepciones. Cuando la sentencia de la controversia constitucional resulte en el sentido de declarar inválida una ley y se obtengan, por lo menos, ocho votos a favor de dicha resolución, esta tendrá efectos generales, esto significa que la ley queda anulada, así como todos los actos realizados al amparo de la misma. Es importante resaltar que esa excepción solo opera en los casos en los que se impugnan normas generales, siendo así excluidos los juicios en los que la litis versa sobre actos de autoridad.

Para efectos del cumplimiento de la sentencia, las partes deberán informar a la Suprema Corte sobre la ejecución de la misma, instancia que resolverá si ha quedado debidamente cumplida. En caso de que cualquier autoridad aplique el

acto o norma que haya quedado invalidado por sentencia de la Corte, será el presidente de esta misma quien reciba la denuncia de parte y gire las instrucciones necesarias hacia la autoridad responsable, a fin de que en un periodo de 15 días deje sin efectos el acto señalado o alegue lo que a su derecho convenga.

Contra este procedimiento podrán interponerse los recursos de reclamación y de queja, en los términos que se establecen en el Capítulo VIII de la Ley reglamentaria en la materia.

4.2.2.- La acción de inconstitucionalidad.

Este procedimiento encuentra su fundamento en el artículo 105 de la Constitución, así como en el Título III de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte el jurista mexicano Juventino Castro y Castro, la define de la siguiente manera:

Procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción de una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.⁴⁴

En cuanto a su naturaleza jurídica, la acción de inconstitucionalidad cumple con los rasgos de un modelo contradictorio básico, ya que contempla la existencia de una demanda, una contestación y una resolución jurisdiccional para la litis

⁴⁴ Idem.

planteada. Al igual que la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad se resuelve en la Suprema Corte como única instancia, lo cual la convierte en un juicio de carácter federal. También se requiere que exista una demanda inicial, con lo cual se configura el principio de instancia de parte.

En cuanto a su sentencia, tiene carácter vinculatorio con efectos generales, ya que la declaración de invalidez que surge de ella, obliga a derogar la norma general o tratado internacional que sea considerado contrario a la Constitución.

Para la ejecución del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad se contempla que se ocupen los mecanismos establecidos para la controversia constitucional, a menos que la Ley reglamentaria establezca algo distinto, esto de acuerdo al artículo 59 de la misma. La diferencia fundamental entre ambas figuras, radica en los órganos contemplados por la Constitución para poder iniciar su trámite.

Para los efectos de trámite de la acción de inconstitucionalidad se autoriza a un porcentaje de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, al Presidente de la República, a un porcentaje de los integrantes de los congresos locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus homólogos estatales, a los órganos encargados de la protección de datos personales y acceso a la información del orden federal y local, así como al Fiscal General de la República. Cada uno, en casos especificados por la Carta Magna, atendiendo a sus ámbitos de actuación y respetando el principio de proporcionalidad de sus funciones.

En recientes fechas este artículo fue modificado y adicionado en lo tocante a los actores que pueden iniciar la acción de inconstitucionalidad, otorgándole esta facultad al titular del Ejecutivo Federal, a los organismos protectores de datos

personales y acceso a la información, así como al Fiscal General de la República, mismo que ahora puede actuar con independencia de la estructura presidencial.

Algo que es de resaltarse es el hecho de que se autoriza a los partidos políticos, ya sea nacionales o locales, para impugnar la constitucionalidad de las leyes electorales inherentes a su orden de participación en la estructura del Estado, eliminando así la incompetencia de origen que había regido al Poder Judicial de la Federación, específicamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto no dicta que ellos sean los únicos legitimados para impugnar la materia.

La última parte del artículo constitucional hace énfasis en que este será el único mecanismo para impugnar la constitucionalidad de las leyes electorales, estableciendo algunos medios de control para estos casos. Esto también se vio reflejado en el momento de consolidar la Ley reglamentaria, pues para la materia en comento se estableció un procedimiento sumario para su desahogo.

Para este medio de defensa de la Constitución contamos con una serie de causales de improcedencia que debe aplicar el Ministro instructor desde el momento en que lleva a cabo el primer análisis, tal como lo marca el artículo 65 de la Ley reglamentaria, mismas que están establecidas en el artículo 19 de la misma, y que a continuación citamos:

- I.** Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II.** Contra normas generales o actos en materia electoral;
- III.** Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
- IV.** Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones

dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.⁴⁵

Para los casos de la fracciones III y IV, el mismo artículo 65 establece que se tendrá por entendido que se habla de acciones de inconstitucionalidad, así mismo determina que la fracción II es inoperante en esta figura.

De igual manera la Ley reglamentaria establece que las causales de sobreseimiento que operan para la controversia constitucional, sean aplicadas al caso, específicamente las contenidas en las fracciones II y III del artículo 20, mismas que reproducimos:

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y⁴⁶

Una vez comentado lo anterior, abordaremos el procedimiento mediante el

⁴⁵ *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, consultado el 13 de agosto del 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205.pdf>

⁴⁶ Ídem

cual se desahoga este juicio federal, poniendo especial énfasis en los plazos establecidos para el supuesto del juicio en materia electoral, toda vez que hemos de retomarlo para nuestra propuesta final.

El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de 30 días naturales, contados a partir del día siguiente en que la ley o tratado internacional que se pretenda impugnar sea publicado en los medios oficiales. En caso de tratarse de una ley en materia electoral, todos los días serán hábiles.

Una vez recibida la demanda, el ministro Presidente de la Corte la turnara a un ministro instructor, quien será el que dé inicio al análisis del caso, en caso de que alguno de los escritos sea obscuro o irregular, el instructor deberá prevenir al demandante, quien tendrá 5 días para realizar sus aclaraciones. Una vez que se haya agotado este plazo, el ministro dará vista al Legislativo y Ejecutivo inmiscuidos en la emisión de la norma, para que en un plazo de 15 días presenten un informe, que contenga las razones y fundamentos que sostengan la validez de la norma impugnada. En el supuesto de leyes electorales, el plazo para subsanar los escritos se reducirá a 3 días y el plazo para presentar informes se reducirá a 6 días.

El ministro encargado del análisis deberá correr vista al Fiscal General de la República, en expediente que integre la demanda y los informes rendidos por las autoridades requeridas, para que este realice el pedimento correspondiente, salvo en los casos en que sea el Fiscal quien promueva la acción.

Una vez que se hayan presentado los informes o haya transcurrido el plazo para tal hecho, el ministro pondrá los autos a la vista para que las partes, en un plazo de 5 días, formulen los alegatos correspondientes. El plazo se recortara a 2 días en el caso de los juicios accionados en materia electoral.

El ministro en todo momento, hasta antes de dictarse la sentencia, podrá

solicitar a las partes toda la información que estime necesaria para el desahogo del juicio. Así mismo, en el caso de la materia electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Desahogado lo anterior, el ministro propondrá al Pleno de la Suprema Corte, un proyecto de sentencia para la resolución de la acción de inconstitucionalidad. En el procedimiento normal, este paso no cuenta con un plazo determinado, en cambio para la materia electoral, el proyecto de sentencia deberá ser presentado en los 5 días posteriores a la finalización del procedimiento, teniendo el Pleno un plazo de 5 días más para dictar sentencia, contados a partir de la presentación del proyecto por parte del ministro instructor.

Al igual que en las controversias constitucionales, el Presidente de la Corte podrá decretar la acumulación de dos o más acciones, siempre y cuando, estas impugnen la misma norma.

En su sentencia, la Corte podrá aplicar la suplencia en la deficiencia de la queja, cuando advierta errores en la cita de preceptos violados y suplirá los conceptos de validez planteados en la demanda. Pudiendo fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto de la Carta Magna, sin importar si fue o no citado en el escrito inicial. En el caso de impugnación de leyes electorales, solo podrán evaluarse los conceptos de violación planteados en el escrito de demanda inicial.

Las resoluciones de la Corte deberán de contar con, por lo menos, ocho votos para declarar inconstitucional una norma impugnada, en caso de que esto no se lograre, el Tribunal ordenará el archivo de dicha acción de inconstitucionalidad. En el caso en que la sentencia cuente con los votos

necesarios, será el Presidente de la Corte quien gire las instrucciones para notificar a las partes, así como para que sea publicada en el Semanario Judicial de la Federación.

En caso de que después de la declaración de invalidez de la norma, esta se siguiera aplicando, el o los afectados podrán recurrir al procedimiento establecido en la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez desarrollado lo anterior, podemos observar que efectivamente existen dos conjuntos de plazos distintos, el que solventa los procedimientos ordinarios y uno que se circunscribe a la materia electoral. El procedimiento ordinario, una vez sumando sus plazos, comprende una duración mínima de 25 días, más el tiempo que tarde el ministro relator en presentar su proyecto y el tiempo que tarde el Pleno en aprobarlo. Por su parte, el procedimiento para leyes de carácter electoral comprende un periodo de 21 días, desde que es recibida la demanda hasta que el Pleno pronuncia su sentencia. Con ello podemos comprobar que efectivamente se trata de un juicio sumario para este medio de defensa de la Constitución.

4.3.- Juicio especial de revisión constitucional.

En los capítulos anteriores hemos dejado patente la importancia jurídica y social que representa la suspensión o restricción de derechos humanos en el ámbito mexicano, desde el hecho de la creación del decreto que pretende llevarla a cabo hasta las obligaciones que le impone la Constitución al Poder Judicial de la Federación, sin embargo consideramos que existe una gran incertidumbre jurídica en cuanto a este tema, ya que no contamos con leyes o reglamentos precisos que puedan vislumbrar su correcta naturaleza jurídica.

Como ya hemos analizado en el capítulo correspondiente a las iniciativas de ley presentadas al Congreso de la Unión en esta materia, ambas son conjuntadas en un dictamen, mismo que pretende establecer a la acción de inconstitucionalidad como la figura que sirva para desahogar el procedimiento de revisión constitucional de los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la suspensión o restricción de derechos, sin embargo consideramos que esto no es lo más indicado.

La acción de inconstitucionalidad responde a un sistema contradictorio, toda vez que se necesita de una demanda inicial que ejecute la acción y que sirva como llave para activar el sistema jurisdiccional, esto configura el principio de instancia de parte, sin embargo en el caso de la suspensión no podemos conceptuar la presencia de este principio, ya que la misma Constitución dispone que la revisión efectuada por la Suprema Corte deberá de ser un procedimiento de oficio, por lo cual no es necesario que exista una demanda inicial, considerando que la expedición del decreto presidencial será la acción que inicie con el proceso judicial.

La iniciativa del Legislativo propone que la acción de inconstitucionalidad sea resuelta en un plazo de 30 días, contados a partir de la recepción del decreto, contemplando que todos los días y horas sean considerados como hábiles. Lo que el legislador olvida, es que esta misma figura posee una variante para los casos de leyes en materia electoral, misma que está previsto que sea resuelta en un plazo de 21 días, considerando que todos los días y horas sean tomados como hábiles.

Nosotros proponemos la creación del juicio especial de revisión constitucional, que sea una herramienta específica para el caso del análisis de los decretos en comento, esta propuesta se fundamenta en un juicio que no responda

al sistema contradictorio y esté exento de la interpretación que tendría que llevar a cabo la Suprema Corte sobre la legislación de la acción de inconstitucionalidad. Este juicio retomaría el proceso de instrucción de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral en cuanto a métodos y plazos, pero tendría particularidades de acuerdo a su objetivo.

El juicio especial de revisión constitucional tendría su fundamento en el artículo 103 de la Carta Magna, específicamente en la fracción primera, que establece lo siguiente:

- I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;⁴⁷

Así mismo, se considera esencial que se efectúen modificaciones a los artículos 104 y 105 del mismo ordenamiento, el primero en razón de su fracción VI, que hace referencia a las controversias y acciones de las que podrá conocer la Corte, el segundo artículo en lo tocante a la creación de una nueva fracción que desplazaría un lugar a la fracción III, esta propuesta contendría la misma estructura que impera en las dos fracciones anteriores, por lo que solo se plantearía una somera definición, las partes que intervienen y algunos rasgos del procedimiento. Las mencionadas reformas serán incluidas en la propuesta de paquete de iniciativas en la materia, mismo apartado que forma parte del presente capítulo.

Para cumplir con el mandato constitucional es necesario que la notificación a la Suprema Corte sea realizada de manera inmediata a la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación o en el instrumento en el que dicho

⁴⁷ *Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos, op. cit., nota 6.*

acto sea dado a conocer. Para garantizar esto, creemos necesario que el decreto deba contener un mandato de notificación al tribunal supremo, de manera explícita en su texto, mismo que tendrá que cumplirse dentro de las siguientes 24 horas, contadas a partir de su publicación.

Para evitar que los decretos-ley expedidos durante la suspensión o restricción de derechos puedan tener una invalidez de origen, consideramos correcto que el análisis de constitucionalidad no solamente se restrinja a estos, sino que inicie desde el decreto expedido por el Presidente y votado por el Congreso, o la Comisión Permanente, en el que se autorice dicha suspensión. Lo anterior, en el tenor de evitar que el decreto de origen violente el coto vedado de derechos insuspendibles.

Nuestro planteamiento también toma en cuenta el derecho al debido proceso, ya que en el caso del decreto de suspensión o restricción, se permitirá que tanto el Presidente de la República, como el Congreso de la Unión, posean representantes en el juicio. La Presidencia será representada por el Consejero Jurídico de la misma, por su parte el Congreso, mediante su mesa directiva, nombrará una comisión integrada por 5 legisladores. Para el caso de los decretos-ley, será la Presidencia de la República quien sea representada en juicio.

En el supuesto de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, la ley reglamentaria contempla el hecho de que el ministro instructor pueda solicitar una opinión del caso a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Nuestra propuesta para el juicio especial de revisión constitucional sugiere que en este caso se le solicite una opinión, sin carácter vinculatorio ni valor procesal, a la Comisión Nacional del Derechos Humanos, toda vez que este es el órgano de nivel federal en México, que vela por el cumplimiento y protección de derechos humanos.

El juicio especial de revisión constitucional tendría como única instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual determinaría si los decretos emitidos son apegados a lo dispuesto en la Constitución, así como a los tratados internacionales en la materia. Para poder declarar inconstitucional un decreto, este deberá obtener por lo menos 8 votos en ese sentido.

La sentencia solo podría ser reconvenida por medio del recurso de reclamación, en los casos que el Poder Ejecutivo Federal considere que el ministro instructor violente sus garantías a ser oído en juicio o contra lo que resuelva respecto de los incidentes tramitados en el procedimiento.

En el caso de que la sentencia emitida por la Suprema Corte resuelva en el sentido de declarar inconstitucional un decreto, el Ministro Presidente de la misma, tendría la facultad de ordenar su derogación inmediata, hecho que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación. La derogación de un decreto-ley expedido por el Ejecutivo tendría efectos retroactivos, lo cual dejaría sin validez todos los actos pronunciados bajo su cobijo.

Los actos de autoridad efectuados al amparo de lo ordenado en los decretos-ley expedidos por el Ejecutivo Federal, podrían ser atacados por medio del juicio de amparo, mismo que es resuelto por las autoridades competentes del orden federal. Los criterios del amparo serán atendidos conforme a lo establecido en la Ley reglamentaria correspondiente, sin embargo, sería pertinente plantear la posibilidad de que este procedimiento no produzca efectos suspensivos.

Una vez que hemos descrito de manera detallada los rasgos que deberán imperar en este nuevo procedimiento, empezaremos a conceptuar las iniciativas de reforma, creación y derogación que darán marco jurídico a la presente propuesta.

La primera reforma que hemos contemplado en este paquete, recae sobre la fracción VI, del artículo 104 constitucional, mismo que establece lo siguiente:

VI. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;⁴⁸

A esta fracción se le adicionaría el texto “de los juicios”, así como la respectiva adecuación gramatical, para que no pierda el sentido original. Por lo tanto quedaría de la manera siguiente:

*“VI. De las controversias, **las acciones y de los juicios** a que se refiere el artículo 105, que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;”*

La siguiente reforma a la Ley Suprema de la Federación, recaería en el artículo 105, con la creación de una tercera fracción, así como el recorrimiento de la actual, esto es para depositar esta facultad de la Suprema Corte en el mismo lugar en que se encuentran sus otros dos procedimientos de revisión constitucional, nuestra propuesta sería la siguiente:

“III. De los juicios especiales de revisión constitucional que tengan por objeto desahogar el procedimiento establecido en el último párrafo del artículo 29 de esta Constitución, en los cuales se revise la constitucionalidad de los decretos expedidos en el caso de declaración de suspensión o restricción de derechos humanos.

El juicio especial de revisión constitucional se desarrollara de manera oficiosa, sin que ninguna autoridad pueda interferir en su desarrollo, con excepción de las legalmente facultadas para ser parte en juicio.

El desarrollo de este juicio no supondrá la aplicación de efectos

⁴⁸ *Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos, op. cit., nota 6.*

suspensivos, respecto del decreto sujeto de análisis, salvo que el sentido de la sentencia determine su inconstitucionalidad.

Para garantizar la observancia y protección de los derechos reconocidos por esta Constitución, el decreto por el que se dé a conocer la suspensión o restricción de garantías también será objetos de revisión constitucional.

El procedimiento del presente instrumento se determinara en la Ley Reglamentaria del artículo 29 de esta Constitución.”

Con esta adición al artículo 105, configuramos el marco fundamental del juicio especial de revisión constitucional, así mismo facultamos a la ley reglamentaria del artículo 29 para establecer los parámetros de desarrollo de este. Consideramos también agregar algunas previsiones generales para la protección de este procedimiento.

Una vez que hemos delimitado los fundamentos constitucionales de nuestra ley reglamentaria, procedemos a realizar nuestra propuesta en cuanto a esta misma, que consideramos pertinente desarrollar en el mismo tenor de complejidad que la contenida en el dictamen votado por las comisiones unidas del Senado de la República, que además hemos incluido y analizado en el presente trabajo.

El referido dictamen incluye en sí mismo una iniciativa de ley que consta de 34 artículos y 2 transitorios, que se encuentran agrupados en 5 capítulos, ordenados de manera congruente con el texto del artículo 29 constitucional, a saber; Disposiciones Generales, Procedimiento para la Declaración de la Restricción, De la Revisión de Constitucionalidad y los Medios de Impugnación, Del Control Parlamentario y De la Conclusión del Decreto de Restricción o Suspensión de Derechos y Garantías. Con objeto de armonizar esta iniciativa en

el sentido de los Tratados internacionales en la materia, haremos las adecuaciones que consideremos oportunas, fundadas en lo expuesto en este trabajo.

CONCLUSIONES.

Con nuestra hipótesis inicial sobre la mesa, así como la investigación contenida en los capítulos anteriores, hemos podido apreciar las distintas aristas del tema que hemos abordado, lo cual nos impulsa a pensar que nuestra hipótesis acerca de la necesidad de un procedimiento específico es correcta, postura que resumiremos en las siguientes conclusiones:

1.- El estado de excepción es una figura jurídica ampliamente aceptada en el contexto jurídico mundial, como una herramienta de los gobiernos para hacer frente a las emergencias que se suscitan, ya sea interna o externamente. Hasta el punto de ser contemplada por las herramientas y organismos internacionales.

2.- En México el estado de excepción es una figura que se ha mantenido presente durante gran parte de su historia jurídica contemporánea, siendo usada en pleno durante la Segunda Guerra Mundial.

3.- Durante la mayor parte de la historia del México independientes, no se dio la necesidad de una ley reglamentaria de esta facultad constitucional del Presidente de la República, ya que eran ejercidas de facto las facultades metaconstitucionales.

4.- Con las reformas constitucionales impulsadas en 1994 por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se abre la puerta para consolidar el derecho procesal constitucional en México, debido a la creación de nuevas figuras jurídicas en el sistema mexicano.

5.- Como consecuencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011, el artículo 29 constitucional es reformado, incluyendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como instancia revisora de los decretos. Se establece un plazo para emitir la respectiva ley reglamentaria, plazo que no ha sido cumplido

6.- Existe un vacío legal en el sistema jurídico mexicano, ya que no contamos con reglas claras a propósito del procedimiento de revisión de constitucionalidad de los decretos emitidos por el ejecutivo durante la suspensión de derechos humanos.

7.- En México existen medios de defensa de la Constitución que le permiten protegerse a sí misma, tales como la acción abstracta de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, por lo que existe la puerta abierta para la creación de una figura específica para la revisión de los decretos del ejecutivo durante la suspensión de derechos.

8.- Las propuestas presentadas ante el Congreso de la Unión, así como el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas del Senado de la República, contemplan que el procedimiento de revisión constitucional sea regido por lo establecido para el desahogo de la acción de inconstitucionalidad.

9.- Se propone la creación del Juicio Especial de Revisión Constitucional, que fundamentado en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sería el procedimiento para llevar a cabo la validación de constitucionalidad de los decretos del ejecutivo.

10.- Se enmarca el Juicio Especial de Revisión Constitucional en una propuesta de ley reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consta de 38 artículos, misma que rescata ideas de las propuestas emanadas del Congreso de la Unión.

Una vez expuestas las anteriores conclusiones formalizamos nuestra propuesta mediante la presentación de una propuesta de Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional, misma que contiene todos los elementos teóricos y prácticos que se han rescatado y estudiado a lo largo de la presente investigación. La iniciativa en comento, busca abarcar los puntos abordados en las Comisiones

dictaminadoras del asunto en el Congreso de la Unión, así como las ideas depositadas en este trabajo, acerca del Juicio Especial de Revisión Constitucional.

El objetivo de crear esta propuesta de iniciativa de ley recae en el intento de facilitar la comprensión de las ideas depositadas en este trabajo, así como facilitar la comprensión del ensamblado de las mismas.

PROPUESTA DE LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. *La presente Ley es reglamentaria del artículo 29, así como de la fracción III, del artículo 105, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Tiene por objeto regular el procedimiento para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, la concesión de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación y el ejercicio de las facultades de las autoridades, en todo el país o en lugar determinado, con motivo de una amenaza excepcional conforme a los supuestos previstos en el siguiente artículo, a efecto de hacer frente a la situación de emergencia. Así como a determinar el proceso del juicio especial de revisión constitucional.

Artículo 2. *La restricción o suspensión sólo procederá en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, u otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.*

Artículo 3. *Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:*

I. Invasión. La entrada de fuerzas armadas, sin la autorización correspondiente, pertenecientes a otro estado a cualquier parte del territorio nacional.

II. Perturbación grave de la paz pública. Fenómeno social violento que ponga en peligro la estabilidad o seguridad del estado o su estructura social, política o económica.

III. Grave peligro o conflicto. Circunstancia excepcional de tal gravedad que pongan en peligro los intereses vitales de la población, tales como catástrofes naturales o provocadas por alguna persona; epidemias; desabasto prolongado de productos o servicios de primera necesidad; o similares.

IV. Restricción o suspensión. Restricción o suspensión del ejercicio de derechos y sus garantías en términos del artículo 29 constitucional.

Artículo 4. *La restricción o suspensión tendrá como único fin restablecer el estado de derecho nacional, así como garantizar la seguridad interior y exterior de los Estados Unidos Mexicanos.*

Artículo 5. *La restricción o suspensión sólo podrá decretarse por la única razón de que los derechos y garantías restringidos o suspendidos fuesen un obstáculo para hacer frente de manera diligente a la situación excepcional, y siempre y cuando sea por el menor tiempo posible.*

Artículo 6. *La restricción o suspensión sólo podrá declararse o prorrogarse de conformidad con esta Ley, la cual no podrá modificarse, suspenderse o derogarse durante la vigencia de un decreto de restricción o suspensión. Asimismo, deberán observarse las obligaciones que imponen los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como el Derecho Internacional en la materia.*

Artículo 7. De conformidad con lo previsto por el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los siguientes derechos:

- I. A la no discriminación;
- I. Al reconocimiento de la personalidad jurídica;
- II. A la vida;
- III. A la integridad personal.
- IV. A la protección a la familia.
- V. Al nombre;
- VI. A la nacionalidad;
- VII. Los derechos de la niñez;
- VIII. Los derechos políticos;
- IX. Las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna;
- X. El principio de legalidad y retroactividad;
- XI. La prohibición de la pena de muerte;
- XII. La prohibición de la esclavitud y la servidumbre, y
- XIII. La prohibición de la desaparición forzada y la tortura.

El Estado está obligado a proveer las garantías administrativas y judiciales indispensables para la protección de tales derechos, conforme al debido proceso.

Artículo 8. Durante la restricción o suspensión se deberán seguir observando, sin excepción, los siguientes principios:

- I. Pro persona;
- II. No discriminación;
- III. Legalidad;
- IV. Irretroactividad de leyes; y
- V. Debido proceso.

Artículo 9. *Toda medida para la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías deberá ser oportuna, fundada y motivada, y proporcional a la situación que se deba afrontar, considerando su gravedad y naturaleza, y observar en todo momento los principios de legalidad; temporalidad; excepcionalidad; racionalidad; proclamación; publicidad; no discriminación; pro persona; compatibilidad, concordancia y complementariedad de las normas de derecho internacional en la materia; e intangibilidad del ejercicio de los derechos humanos fundamentales.*

Artículo 10. *Una vez decretada la restricción o suspensión, toda persona que se encuentre en el territorio nacional está obligada a cooperar con las autoridades para su cumplimiento, teniendo siempre como finalidad la restauración del orden público.*

Artículo 11. *En ningún caso podrán establecerse en el decreto de restricción o suspensión, preceptos que pretendan modificar cuestiones distintas al ejercicio de derechos humanos.*

Todas las autoridades tienen la obligación de coadyuvar con el titular del Ejecutivo Federal para asegurar lo más pronto posible el restablecimiento de la normalidad.

Capítulo II

Procedimiento para la Declaración de la Restricción o Suspensión

Artículo 12. *El Titular del Ejecutivo Federal someterá a la aprobación del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente, un proyecto de decreto por el que se declare la restricción o suspensión.*

El proyecto de decreto a que se refiere el presente artículo deberá contener:

I. *La fundamentación y motivación de Decreto de restricción o suspensión de derechos;*

II. La delimitación geográfica del territorio en que se aplicara la restricción o suspensión;

III. El tiempo por el que se decrete dicha suspensión;

IV. Los derechos que serán restringidos;

V. Las garantías que serán suspendidas;

VI. La relación de proporcionalidad que exista entre las medidas propuestas por el proyecto de decreto y la gravedad de los hechos que justifican la restricción o suspensión;

VII. Las autoridades federales responsables de la coordinación de las acciones a implementar y las obligaciones de las autoridades coadyuvantes.

Para efectos de la fracción V, la garantía del juicio de amparo será considerado como insusceptible.

Para su aprobación se necesitaran los votos en sentido afirmativo de la mitad más uno de los legisladores presentes.

Artículo 13. El proyecto de decreto mediante el cual el Presidente de la República solicite al Congreso de la Unión la autorización para el ejercicio de las acciones necesarias, deberá contener lo siguiente:

I. La fundamentación y motivación de la solicitud de facultades legislativas;

II. El tiempo por el que se soliciten dichas facultades.

III. La relación de proporcionalidad que exista entre los hechos amenazantes y la solicitud.

Este Decreto deberá ser aprobado por el Pleno del Congreso, en caso de no encontrarse reunido, la Comisión Permanente lo convocara de inmediato. Para su aprobación será necesario el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Las acciones autorizadas únicamente podrán versar sobre atribuciones materialmente legislativas del Congreso de la Unión.

Este proyecto de decreto será presentado de manera independiente a la solicitud de suspensión o restricción.

Artículo 14. *Una vez recibida la iniciativa con proyecto de decreto por el que se declare la restricción o suspensión, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el primero no estuviere reunido, deberá citar a Sesión a más tardar en las siguientes 24 horas.*

En lo que respecta a la solicitud de facultades legislativas, la Comisión Permanente citara al Pleno del Congreso de la Unión a sesión, a más tardar en las 48 horas siguientes.

Artículo 15. *La iniciativa con proyecto de decreto de restricción o suspensión se calificará como asunto de urgente y obvia resolución. En las sesiones en que se discuta la iniciativa con proyecto de decreto de restricción o suspensión, éste será el único punto a tratar. El Congreso de la Unión, o en su caso la Comisión Permanente, deberá resolver, en un plazo máximo de 24 horas.*

Para el caso del otorgamiento de facultades legislativas al Presidente de la República, el Pleno deberá resolver en el mismo plazo que en el caso indicado en el párrafo anterior y la sesión en que se trate este asunto cumplirá con las mismas formalidades.

Artículo 16. *El Congreso de la Unión o en su caso, la Comisión Permanente, podrá solicitar al Titular del Ejecutivo Federal información adicional a fin de poder resolver con la mayor prontitud sobre la restricción o suspensión.*

Artículo 17. *En caso de ser aprobado el proyecto de decreto, se remitirá inmediatamente al Presidente de la República para que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar, al día siguiente de su aprobación.*

En caso de no ser aprobado el proyecto de decreto de restricción o suspensión, la iniciativa no podrá ser presentada de nuevo, salvo que se motive en hechos distintos o supervinientes.

Artículo 18. *Si durante la vigencia del decreto de suspensión o restricción, El titular del Ejecutivo Federal considera que éste debe ser modificado, propondrá la iniciativa de reforma al Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido. El procedimiento para su modificación será el mismo que para la aprobación del decreto.*

Artículo 19. *Si durante la vigencia del decreto, la Junta de Coordinación Política de alguna de las Cámaras considera procedente su modificación, propondrá la iniciativa de reforma correspondiente, misma que será resuelta mediante el trámite legislativo previsto en esta Ley.*

Artículo 20. *Una vez publicado, el titular del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá informar a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales, mediante comunicación que contenga los motivos de la restricción o suspensión; la delimitación geográfica del territorio en el que se aplicará la restricción o suspensión; el tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión; y, los derechos y garantías que serán restringidos o suspendidos.*

Capítulo III

De la Revisión de Constitucionalidad y los Medios de Impugnación

Artículo 21. *En términos del párrafo quinto del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciará, de oficio, sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que emita el Ejecutivo Federal durante la suspensión o restricción, incluido aquel que le de origen a la misma. Los decretos tendrán que*

ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, y si esto no fuera posible, por cualquier otro medio, y notificados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para el ejercicio de esta facultad será aplicable el procedimiento previsto en la fracción III del artículo 105 constitucional, denominado juicio especial de revisión constitucional, mismo que está contenido en este capítulo. En el procedimiento correspondiente todos los días y horas serán hábiles y deberá resolverse dentro de los 15 días siguientes.

Artículo 22. *Recibida la notificación a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará de manera inmediata, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que analice el decreto en cuestión.*

El desarrollo del juicio especial de revisión constitucional no dará lugar a la suspensión del decreto sometido a análisis.

Artículo 23. *El ministro instructor tendrá un plazo de 48 horas para estudiar el decreto, en caso de detectar alguna ambigüedad u oscuridad en su análisis, notificara a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión para que rindan un informe aclaratorio al respecto, dentro de las siguientes 72 horas después de la notificación.*

La Presidencia de la República será representada por el titular de la Consejería Jurídica de la misma; por su parte el Congreso de la Unión será representado mediante una comisión integrada por los Presidentes de cada una de sus cámaras, los Presidentes de las comisiones de puntos constitucionales y un representante de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

Artículo 24. *En caso de que el ministro instructor no encuentre ninguna oscuridad en el Decreto o los órganos requeridos rindan su informe aclaratorio en*

tiempo, este notificara a la Presidencia y al Congreso, para que en un plazo de 48 presenten sus argumentos que contengan las razones y fundamentos que tendientes a sostener la validez del Decreto.

Artículo 25. *En caso de considerarlo necesario, el ministro instructor podrá solicitar una opinión a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, misma que deberá ser entregada antes del cumplimiento del plazo al que se refiere el artículo anterior.*

Artículo 26. *Cumplido el plazo establecido en el artículo 24, el ministro instructor tendrá un máximo de 96 horas para presentar un proyecto de sentencia al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el caso de que el instructor tenga su proyecto listo antes del cumplimiento de este plazo, podrá notificar al Presidente de la Corte para que de manera inmediata convoque a sesión.*

Artículo 27. *La sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se discuta el proyecto del ministro instructor, tendrá como único tema este último. Una vez que el proyecto de sentencia sea presentado al Pleno, este tendrá un plazo de 72 horas para resolver sobre su constitucionalidad.*

Artículo 28. *Para poder declarar inconstitucional un decreto emitido por el Ejecutivo o por el Legislativo, deberá contarse con por lo menos 8 votos en ese sentido. En caso de obtener menos, el decreto se tomara como constitucional, siendo responsabilidad del Presidente de este tribunal, su notificación a las autoridades correspondientes.*

Artículo 29. *Si el decreto analizado resultare inconstitucional, el Presidente de la Suprema Corte, ordenara se notifique de manera inmediata a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión sobre el fallo, así mismo, ordenara que la resolución sea publicada en el Diario Oficial de la Federación y se deje sin efectos el Decreto.*

Artículo 30. *Los actos del Ejecutivo Federal que se adopten durante la vigencia de los decretos de restricción o suspensión serán impugnables a través del juicio de amparo. En estos casos no será procedente la suspensión, salvo que el acto reclamado corresponda a derechos y garantías que no hayan sido materia del Decreto de restricción o suspensión, o se trate de los comprendidos en el artículo 7 de esta Ley.*

Artículo 31. *Todos los Decretos emitidos durante la suspensión o restricción, dejarán de tener efectos cuando esta termine.*

Capítulo IV

Del Control Parlamentario

Artículo 32. *Durante la vigencia del Decreto de restricción o suspensión, el titular del Ejecutivo Federal entregará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, así como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informes detallados sobre las medidas administrativas y legislativas adoptadas, sobre su aplicación y sobre la evolución de la situación.*

Los informes deberán ser entregados por lo menos cada cinco días, durante todo el tiempo que permanezca vigente el decreto de restricción o suspensión.

Capítulo V

De la Conclusión del Decreto de Restricción o Suspensión de

Derechos y

Garantías

Artículo 33. *La restricción o suspensión concluirá cuando:*

I. Haya concluido el plazo fijado en el decreto que le dio origen, o en aquel o aquellos que modificaron su plazo de vigencia;

II. Hayan desaparecido las causas que le dieron origen;

III. Por decreto del Congreso de la Unión; o

IV. Por decreto del Ejecutivo Federal.

Artículo 34. *Cuando se actualice alguno de los supuestos de conclusión de restricción o suspensión descritos en las fracciones I, II o IV del artículo anterior, El titular del Ejecutivo Federal expedirá el decreto respectivo y hará su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y si esto no fuera posible, por cualquier otro medio; y lo comunicará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales.*

En el caso de la fracción III del mismo artículo, el decreto que expida el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, será enviado a El titular del Ejecutivo Federal para que ordene su publicación en el Diario Oficial de la Federación y si esto no fuera posible, por cualquier otro medio; y lo comunique a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales.

Artículo 35. *Cuando a consideración de alguno de los miembros del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, se actualice el supuesto de la fracción II del artículo 29, podrá proponer al pleno la iniciativa de decreto de conclusión de restricción o suspensión.*

Se seguirá el mismo trámite parlamentario establecido para la aprobación del decreto de restricción o suspensión.

Artículo 36. *El Ejecutivo Federal no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si éste no se encontrara reunido, revoque o ponga fin a la restricción o suspensión.*

Artículo 37. *Una vez publicado el decreto que pone fin a la restricción o suspensión, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante la vigencia de éste quedarán sin efecto de forma inmediata.*

Artículo 38. *El titular del Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, un informe final sobre las causas, motivos, delimitación geográfica, tiempo, medidas administrativas y legales, restricciones o suspensión de derechos y garantías, consecuencias y otros, que fueron adoptadas durante la restricción o suspensión, y el estado que guarda el país o la región afectada una vez concluida la vigencia del Decreto de restricción o suspensión, a más tardar siete días después de decretada su conclusión.*

TRANSITORIOS

PRIMERO. *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

SEGUNDO. *Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la Secretaría de Gobernación, por lo que no requerirá de ampliaciones presupuestales adicionales y no se incrementará su presupuesto regularizable para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes. Cualquier modificación a su estructura orgánica se realizará mediante movimientos compensados conforme a las disposiciones aplicables.*

Con la iniciativa anterior plasmamos en un proyecto de ley nuestra propuesta para implementar el juicio especial de revisión constitucional, delimitando su marco legal de conformidad con la iniciativa, también nuestra, de reforma a la fracción III del 105 constitucional.

Con el marco jurídico propuesto, afirmamos que puede considerarse al juicio especial de revisión constitucional como un nuevo medio de defensa de la

Constitución, ya que, mediante este mismo la Carta Magna se protege de posibles transgresiones que puedan surgir durante el estado de excepción.

Doctrinariamente este instrumento puede ser considerado como una garantía constitucional, toda vez que se configura una herramienta eminentemente procesal para la defensa de los derechos contenido en el Magno texto. En cuanto a su dimensión consideramos que se encuadra en la categoría de la jurisdicción constitucional de la libertad, toda vez que se constriñe a la defensa material de los derechos contenidos en la Carta Magna. Con las anteriores características observamos que nos encontramos ante una figura jurídica que permite defender derechos reconocidos frente a la autoridad nacional, así como atender a las reglamentaciones de los organismos supranacionales.

El principal argumento que esgrimimos a favor de considerar el juicio especial de revisión constitucional como un medio de defensa de la Constitución recae en el hecho de la validación de constitucionalidad efectuada por el máximo tribunal de la nación, procedimiento del cual se puede derivar una sentencia que derogue el Decreto objeto de revisión, haciendo valer en todo momento el principio de supremacía constitucional que debe privar en todos los actos de autoridad que lleve a cabo el gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- AGAMBEN, Giorgio, *Estado de excepción, Homo sacer II, 1*, segunda impresión, España, edit. Pre-textos, 2010.
- AGRAZ, Eduardo C, *Hacia una nueva legitimación de la acción de inconstitucionalidad*, primera edición, México, edit. Porrúa, 2005.
- BALTAZAR ROBLES, Germán E., *Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, editorial Ángel, 2002.
- BARRAGÁN B., José *et al.*, *Teoría de la constitución*, Tercera Edición, México, Porrúa, 2007.
- BRAGE CAZAMANO, Joaquín. *La acción de inconstitucionalidad*, primera reimpresión, México, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2000.
- BUSTILLOS, Julio. *La justicia constitucional en México, análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2009.
- CAMARGO, Pedro P, *Los estados de excepción*, tercera edición, Colombia, Leyer, 2008.
- CARBAJAL, Juan Alberto. *Estudios constitucionales*, primera edición, México, Porrúa, 2010.
- CARBONELL, Miguel, *et. al.*, *Constituciones históricas de México*, segunda edición, México, Porrúa, 2004.
- -- --. *Los derechos fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2004.
- -- --, *Una historia de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, 2005.

- CARPIZO, Enrique. *Derechos fundamentales interpretación constitucional. La corte y los derechos*, México, Porrúa, 2009.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8va edición, México, Porrúa, 2003.
- -- --, *El presidencialismo mexicano*, 19ª edición, México, Siglo Veintiuno Editores, 2006.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Introducción básica al derecho procesal constitucional mexicano*, México, ediciones jurídicas alma, 2008.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino, *Las acciones constitucionales del artículo 105*, México, Lex, 1999.
- COSSÍO, José Ramón. Pérez de Acha, Luis M, *La defensa de la constitución*, México, edit. Fontamara, 1997
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Tratado de Derecho Electoral*, México, Porrúa, 2010.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El estado de excepción en el derecho constitucional español*, España, Edit. Revista de derecho privado, 1977.
- FERRER M., Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2004.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, Coordinador, *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2001.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional*, México, edit. Fundap, 2004.
- GIL RENDÓN, Raymundo, *El nuevo derecho procesal constitucional*, México, edit. IBIJUS, 2012.
- HAMILTON, Alexander, *et. al.*, *El Federalista*, México, Fondo de cultura económica, 1994.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo, 1er Curso*, sexta edición, México, edit. Oxford, 2011.

- MELGAR ADALID, Mario, *La justicia electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1999.
- O'DONNELL, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, 1ª reimpresión, México, Edit. Tierra Firme, 2007, p. 1022.
- PAYNE, Mark J., *La política importa*, México, Librería correo de la UNESCO, segunda reimpresión, 2005.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana, *El congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.
- REYES CADENA, Ernesto, Coordinador, *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, cuarta edición, segunda reimpresión, México, Secretaria de Gobernación, 2011.
- REYES REYES, Pablo E., *La acción de inconstitucionalidad*, México, edit. Oxford, 2000.
- RODRÍGUEZ NARVÁEZ, Sergio, *Elementos de derecho procesal constitucional*, segunda edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008
- ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México*, México, Porrúa, 2012.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *Del estado de excepción a la suspensión constitucionalizada. Reflexiones sobre la reforma al artículo 29 de la constitución mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013.
- TERRAZAS SALGADO, Roberto, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, primera reimpresión, México, edit. Ángel, 2007.
- URIBE ARZATE, Enrique, *El sistema de justicia constitucional en México*, México, H. Cámara de Diputados LIX legislatura, 2006.

ARTÍCULOS.

Avanza estado de excepción, <http://www.animalpolitico.com/2014/04/avalan-en-comisiones-estado-de-excepcion-criminaliza-protesta-organizaciones/#axzz397MyVed0>, 1 de agosto de 2014.

HERNÁNDEZ GALINDO, Sergio, “La guerra interna contra los japoneses”, en *Dimensión antropológica*, vol. 43, mayo-agosto, 2008, pp. 87-119.

LEYES.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, consultado el 10 de febrero de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

Convención Americana de Derechos Humanos, México, consultado el 18 de febrero de 2014, <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0259.pdf>.

Dictamen de las comisiones de derechos humanos, de gobernación, de justicia y de estudios legislativos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley reglamentaria del artículo 29 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, consultado el 29 de julio de 2014, p. 22-34, sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/04/asun_3109654_20140429_1398782390.pdf.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, consultado el 13 de agosto del 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205.pdf>.

Tesis: P. LXIX/2011(9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, T.I, Diciembre de 2011, p. 552.

Tesis: I. 4º. P. 56, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, T. XIV, noviembre de 1994, p. 450.