



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Teoría General del Estado

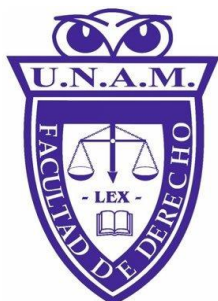
*LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS A LA LUZ DE LOS
DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO MEXICANO*

TESIS

Que para obtener el título de
Licenciado en Derecho

P R E S E N T A:

AXEL LARA LÓPEZ



Director de tesis: Dr. Miguel Ángel Garita Alonso

Ciudad Universitaria, septiembre de 2019.



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORÍA
GENERAL DEL ESTADO.

ASUNTO: OFICIO
APROBATORIO DE TESIS.

LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE
LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO.
P R E S E N T E:

El alumno de esta Facultad Lara López Axel, con número de cuenta 312128520, ha elaborado en este Seminario, bajo la dirección del suscrito, la tesis titulada:

**“LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS A LA LUZ DE LOS
DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO MEXICANO”.**

La cual, a mi consideración, cumple con los requisitos reglamentarios respectivos para ser presentada en Examen Profesional.

Por lo anterior, y de conformidad con el Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a Usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

Atentamente

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

Ciudad Universitaria, CDMX, a 10 de septiembre de 2019.


DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) de aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad, y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

AGRADECIMIENTOS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Por haberme permitido ser parte de la mejor institución de educación superior de Iberoamérica.

A LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM

A quien le debo mi formación jurídica, así como mi forma de ser y de pensar. Le debo a esta institución lo que soy y lo que seré.

AL SEMINARIO DE TEORÍA GENERAL DEL ESTADO

Un honor haber pertenecido al mejor Seminario de la Facultad de Derecho.

A LA FACULTAD DE ECONOMÍA DE LA UNAM

Agradezco la formación en economía, pero también los consejos y el apoyo académico y personal que he recibido por parte de sus excepcionales funcionarios.

A MI FAMILIA

A mis padres y a mi muy destacada hermana. Gracias por su apoyo de siempre.

DEDICATORIA

Al pueblo de México y a la UNAM por haber financiado mi educación profesional.

Para MMS:

*Me contaron que estabas enamorada de otro
y entonces me fui a mi cuarto
y escribí ese artículo contra el Gobierno
por el que estoy preso.*

ERNESTO CARDENAL

LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS A LA LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO MEXICANO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: EL ESTADO Y LOS DERECHOS HUMANOS	6
1.1 Concepto de derecho	8
1.2 El Estado y los derechos humanos	14
1.3 Los Derechos Humanos.....	18
1.3.1 Principios de los Derechos Humanos	25
1.3.1.1 Universalidad	28
1.3.1.2 Interdependencia e indivisibilidad.....	31
1.3.1.3 Progresividad	34
1.4 ¿Qué son los derechos fundamentales?	35
1.5 Las Garantías	43
1.6 Diferencia entre Derechos Humanos, Derechos Fundamentales y Garantías.....	52
1.7 ¿Suspensión de derechos humanos o suspensión de garantías?	56
1.8 Justificación del título de esta tesis	63
CAPÍTULO 2: ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS	67
2.1. El procedimiento de suspensión de garantías en la Constitución Española de 1812....	69
2.2 La suspensión de garantías en las Bases Orgánicas de 1843	72
2.3 La suspensión de garantías en la Constitución de 1857.....	76
2.3.1 Discusiones del Congreso Constituyente de 1856-57 en torno al artículo 29 constitucional.....	81
2.4 Suspensión de garantías en la Constitución de 1917	87
2.4.1 Discusiones del Congreso Constituyente de 1916-17 en torno al artículo 29 constitucional.....	92
2.5 La suspensión de garantías con el presidente Juárez en 1861	98
2.6 La suspensión de garantías con el presidente Porfirio Díaz en 1911	102
2.7 La suspensión de garantías de 1942.....	106

CAPÍTULO 3: EL ESTADO DE EXCEPCIÓN Y LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN MÉXICO.....	110
3.1 El estado de excepción	112
3.2 Diferencia entre restricción y suspensión	116
3.3 Definición del procedimiento de suspensión.....	121
3.4 Principios rectores.....	123
3.4.1 Necesidad	124
3.4.2 Legalidad.....	125
3.4.3 Proclamación.....	125
3.4.4 Notificación.....	126
3.4.5 No discriminación	127
3.4.6 Temporalidad.....	128
3.4.7 Racionalidad.....	129
3.4.8 Principio de división de poderes	130
3.4.9 Convencionalidad	132
3.5 Causas que motivan la suspensión de garantías. Artículo 29 constitucional	135
3.5.1 Invasión	137
3.5.2 Perturbación grave de la paz pública.....	139
3.5.2.1 Revolución	140
3.5.2.2 Motín.....	141
3.5.2.3 Asonadas.....	143
3.5.2.4 Rebelión.....	144
3.5.2.5 Cuartelazo.....	146
3.5.3 Cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto	148
3.6 Autoridades que intervienen en el procedimiento de suspensión	151
3.6.1 Presidente de la República.....	154
3.6.1.1 Tipos de presidente que pueden iniciar el procedimiento de suspensión.....	157
3.6.2 El Congreso de la Unión.....	160
3.6.2.1 La Comisión Permanente del Congreso de la Unión	163
3.6.3 La Suprema Corte de Justicia de la Nación	164
3.7 Requisitos del decreto de suspensión	167
3.8 Ámbito de validez territorial del decreto de suspensión	175
3.9 Temporalidad del decreto de suspensión.....	176
3.9.1 Extinción del decreto de suspensión.....	179

CAPÍTULO 3B EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO	181
3.1 El estado de excepción en Colombia	182
3.2 El estado de excepción en Argentina	184
3.3 El estado de excepción en Francia y los ataques terroristas de 2015	185
CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE EXCEPCIÓN Y EL OTORGAMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS.....	188
4.1 La suspensión de garantías antes y después de la reforma de junio 2011	191
4.2 Garantías que no pueden suspenderse ni restringirse	195
4.4 Análisis del artículo 49 constitucional. La división de poderes.....	200
4.5 Análisis del segundo párrafo del artículo 131 constitucional. La división de poderes ..	205
4.6 Leyes de emergencia	206
4.7 La Suprema Corte de Justicia de la Nación y las facultades extraordinarias	210
4.8 Alcance jurídico de las facultades extraordinarias	213
PROPUESTA.....	218
CONSIDERACIONES FINALES.....	222
CONCLUSIONES	228
ANEXO	233
Decreto del Congreso de la Unión, del 7 de junio de 1861, sobre suspensión de garantías	233
Decreto de la Comisión Permanente del congreso de la Unión, del 15 de marzo de 1911, sobre suspensión de garantías.....	234
Decreto del Congreso de la Unión, de 1° de junio de 1942, sobre suspensión de garantías	237
FUENTES	240
BIBLIOGRAFÍA	240
BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA	246
REVISTAS	246
JURISPRUDENCIA	246
LEGISLACIÓN	247
TEXTOS PERIODÍSTICOS	248
OTRAS FUENTES	248

INTRODUCCIÓN

Cuando algunos derechos pertenecían únicamente a la concepción teórica del derecho natural y gozaban de pocas o nulas garantías para su protección, el derecho positivo se apoderó de múltiples textos constitucionales que se redactaron con base en la ideología de que el Estado era el creador de los derechos más elementales.

Con la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos, nuevas instituciones internacionales se incrustaron en la órbita del sistema jurídico mexicano para dar paso al reconocimiento de algunos principios que pronto se convirtieron en los pilares de un sistema con características propias de un nuevo paradigma.

Las reformas en la materia implicaron una restructuración técnica debido a la inclusión de nuevos conceptos terminológicos que han representado la ideología de que el Estado no otorga derechos, sino que, por el contrario, sólo los reconoce. Es por lo anterior que resulta indispensable advertir acerca de la diferencia entre los términos “derechos humanos”, “derechos fundamentales”, y “garantías constitucionales”; así como de la desaparición de los vocablos “garantías individuales”, “garantías sociales”, “garantías colectivas” y de cualquier otro término similar que haga referencia a lo que hoy debe entenderse por derechos fundamentales.

Es importante establecer algunas categorías entre los términos en comento para evitar el uso indistinto de la terminología en cuestión. De manera preventiva se debe aseverar que los derechos humanos son un sistema racional de prerrogativas que tiene una persona por su condición de tal, derechos que no siempre se encuentran en ordenamientos positivos.

Los derechos fundamentales por su parte, son derechos humanos que han sido recogidos por el legislador casi siempre en una Constitución o en cualquier otro ordenamiento de derecho, mientras que las garantías son los mecanismos procesales que tiene una persona para reclamar el contenido de derechos positivizados.

Ahora bien, la integridad del Estado puede verse amenazada por múltiples factores que pueden poner en peligro la soberanía de una nación. Es por ello que el aparato estatal debe hacer frente a la emergencia de manera inmediata y con estricta observancia del orden constitucional a través de un procedimiento denominado *suspensión de garantías*. Los representantes de los poderes públicos se encuentran facultados para suspender o restringir, según sea el caso, el ejercicio de algunos derechos ante la presencia del estado de excepción.

En relación con el párrafo anterior, es fundamental establecer que la naturaleza de los derechos humanos impide que estos puedan restringirse o suspenderse *per se*; por lo que debe entenderse que el procedimiento de suspensión de garantías recae sobre el menoscabo al goce y ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

Con lo anterior es menester analizar el ambiente en el que surge el procedimiento de suspensión de garantías: el estado de excepción. Este debe ser conceptualizado como una situación de hecho irregular y extraordinaria; como la única causa generadora del procedimiento jurídico en estudio.

La evaluación de la presencia del estado de excepción corresponde al Titular del Ejecutivo Federal en lo que se podría denominar una facultad discrecional. La determinación del nivel de gravedad es asunto exclusivo del presidente de la República.

El artículo 29 constitucional contempla tres supuestos que serán estudiados a profundidad en el desarrollo de esta investigación y que para el caso, significan la génesis de la suspensión de garantías: 1) invasión; 2) perturbación grave de la paz pública; 3) cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

El primer supuesto podría parecer el más sencillo, pero ¿qué es una invasión y cuando se considera que un Estado ha sido invadido según las reglas del Derecho Internacional?

“La perturbación de la paz pública” también es un término poco claro que necesita del uso de métodos interpretativos que permitan comprender su significado debido a la vaguedad conceptual con la que ha sido redactado. Empero, en la presente

investigación se articulan algunos elementos que componen la segunda hipótesis constitucional.

El último supuesto es quizá el más complejo, puesto que la expresión “cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”, se convierte en un concepto que en opinión de algunos autores debió haber sido suprimido para reglamentar textualmente los supuestos de hecho que motivan la suspensión. Después de un análisis del tema, se estima que no es conveniente enunciar explícitamente las causas, pues se podrían excluir situaciones no legisladas que ameriten la urgente suspensión o restricción de garantías sin que se cuenten con los elementos de derecho para iniciar dicho procedimiento.

Uno de los aspectos más interesantes de un procedimiento como este, es la naturaleza a la que pertenece, pues existen elementos jurídicos y políticos que comparten la misma dimensión. La juridicidad se adquiere debido a que la regulación del procedimiento se encuentra en una norma de derecho. El aspecto político se encuentra presente en cualquier tipo de norma jurídica, pero particularmente en aquellas que pertenecen al campo del derecho constitucional. Por lo tanto, el procedimiento se politiza a través de las autoridades que intervienen en su implementación y ejecución.

Las autoridades responsables de dar cauce, aprobación y revisión del procedimiento de suspensión son el Titular del Poder Ejecutivo Federal; en segunda instancia, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en los recesos de aquel; y, finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la que le han sido asignadas nuevas tareas en el ámbito de su competencia para la observancia del artículo 29 constitucional que incorpora contenido novedoso en materia de derechos humanos.

En términos bastante sencillos el procedimiento comienza a instancia del presidente de la República a través de un decreto que deberá contener las características previstas por los artículos 1º, 14, 16, 29 y 49 constitucionales. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, conocerá de dicho decreto para aprobarlo, rechazarlo o sugerir modificaciones acordes con el estado de

excepción. La Suprema Corte de Justicia tendrá la obligación de pronunciarse inmediatamente y de oficio sobre la constitucionalidad y validez de las leyes de emergencia que se expidan con posterioridad a dicho decreto.

El decreto de suspensión debe cumplir con características particulares, por lo tanto, deberán establecerse prevenciones generales —no podrá contraerse la suspensión a persona determinada—. La suspensión o restricción en su caso será temporal y para un ámbito de validez territorial específico.

La multicitada reforma de 2011 incorporó la observancia de tratados internacionales en diversas materias, pero hace particular énfasis en el ámbito de los derechos humanos. Por lo anterior, es importante establecer que la configuración del procedimiento de suspensión debe estar sujeta a la regulación constitucional e internacional, de modo que se puedan vincular las herramientas jurídicas que permitan superar el estado de excepción con estricto apego a los derechos humanos.

El enfoque de un nuevo paradigma limita el goce y ejercicio pleno de los derechos que pueden ser motivo de suspensión o restricción. En el pasado no existían límites claros a la potestad de los órganos del Estado para restringirlos o suspenderlos, generándose así, un riesgo constante ante la presencia de un estado de excepción donde pudieran violentarse los derechos más elementales —aun cuando estos fueran dispensables para hacer frente a la situación de amenaza—.

El procedimiento de suspensión de garantías produce múltiples efectos que modifican la conformación ordinaria del Estado, pues queda claro que no es normal que las personas (aun por circunstancias graves) vean limitado o suspendido el ejercicio de sus derechos. Por ello, es necesario estudiar las facultades extraordinarias que se otorgan al presidente de la República. Dichas facultades deben ser consideradas como una permisión constitucional que dobla, pero que no rompe el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución.

De la misma forma, resulta necesario advertir que el tema que se ha propuesto además de ser apasionante por su doble naturaleza (jurídica y política), amerita el

estudio de la Teoría General del Estado para entender los alcances y consecuencias producidos por la limitación al ejercicio de los derechos fundamentales.

Las obligaciones constitucionales asignadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación son novedosas debido a su reciente incorporación en el texto fundamental. Al mismo tiempo constituyen un refuerzo para la teoría de la división de poderes consiguiéndose una nueva interacción entre el Poder Ejecutivo y Judicial en lo referente al procedimiento de suspensión.

El presente trabajo de investigación también incluye el análisis del marco histórico que para el caso resulta sumamente funcional si se quiere estudiar el estado de cosas que permita entender cómo han evolucionado las instituciones jurídicas a través de los diversos textos fundamentales. Por ejemplo, el procedimiento de suspensión que ocupa esta investigación surgió formal y materialmente en la Constitución Española de Cádiz que, aunque no tuvo aplicación material en la Nueva España, sí la tuvo en Europa sirviendo como plataforma para la redacción de múltiples textos constitucionales.

Del antecedente gaditano se puede transitar, a vuelo de pájaro, hasta 1861 donde se emitió un decreto de suspensión de garantías durante el gobierno juarista; 50 años después, en los albores de la Revolución Mexicana Porfirio Díaz promulgó un decreto de suspensión de garantías; y fue con la Constitución de 1917 que, en 1942, se puso nuevamente en práctica el procedimiento jurídico en estudio.

Por último, es imprescindible mencionar que esta tesis tiene como líneas de investigación el enfoque integral de los derechos humanos y la extremada observancia del orden constitucional, deseando que en la realidad del México que nos ocupa, nunca surja la necesidad de ejecutar el procedimiento de suspensión; pero que, en caso de ser imperiosamente necesario, se pueda contar con las providencias metodológicas y con las consideraciones teóricas que permitan superar el estado de emergencia alcanzando la paz y la seguridad en la tierra de nuestros abuelos y de nuestros padres.

CAPÍTULO 1: EL ESTADO Y LOS DERECHOS HUMANOS

Dígase hombre y ya se han dicho todos los derechos.

JOSÉ MARTÍ

En este apartado se presenta el estudio de algunos conceptos jurídicos que servirán de apoyo para esta investigación con motivo de su profunda relación con la Teoría General del Estado. El tema de suspensión de garantías a la luz de los derechos humanos involucra valiosos conceptos que merecen ser estudiados para desentrañar la línea metodológica que persigue este trabajo, evitando así, la confusión respecto de importantes lineamientos que se han incorporado al sistema jurídico a partir de la reforma del 6 y 10 de junio de 2011.

De manera introductoria se analiza el concepto de derecho atendiendo a la naturaleza jurídico-política del procedimiento de suspensión de garantías que se encuentra legislado en el texto supremo. Tales características hacen al ordenamiento constitucional diferente del resto de las normas jurídicas, toda vez que la Constitución se convierte en la única norma que es jurídica y política al mismo tiempo.

La juridicidad del texto constitucional puede ser explicada debido a su elemento coercitivo que prescribe conductas determinadas y a la característica distintiva para reconocer derechos. El elemento político en el texto fundamental es resultado de las expresiones culturales e ideológicas producidas al interior del Congreso con motivo del procedimiento legislativo. Por todo lo anterior es que el tema propuesto no podría ser entendido sin las características particulares de la norma jurídica y sin los elementos políticos de esta.

Es importante aclarar que la reforma en materia de derechos humanos trajo diversos cambios que merecen ser estudiados, entre ellos, la incorporación de nueva terminología que exige ser revisada en su justa dimensión. Es por ello que para este capítulo se procura incansablemente por la precisión terminológica que permita reflexionar acerca de la diferencia entre los conceptos “derechos humanos”, “derechos fundamentales” y “garantías”.

La suspensión de garantías es una institución de derecho que se ha adoptado en las constitucionales latinoamericanas y que ha sido reconocida por la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para hacer referencia a la restricción o suspensión en su caso, del goce y ejercicio de algunos derechos fundamentales.

Existe una estrecha relación entre el Estado y los procedimientos contenidos en el texto constitucional. La suspensión de garantías presenta una vinculación con los derechos humanos, con las funciones de los órganos del Estado, con la actuación de las autoridades y con la observancia del orden constitucional. El enfoque de esta investigación presenta características políticas y de derechos fundamentales que son reconocidos por la propia Constitución.

En este capítulo se sientan las bases de la nueva teoría de los derechos humanos para que, ante la urgente necesidad de configurar el procedimiento de suspensión, no dejen de observarse tales derechos de conformidad con lo establecido por la Constitución y por los tratados internacionales.

Se pretende dejar muy en claro que la suspensión de garantías no debe ser de ninguna manera, un pretexto para que las autoridades del Estado provoquen el abuso de sus facultades constitucionales, sino que, por el contrario, se haga frente a la situación de emergencia con estricto apego a la norma jurídica y con la más alta responsabilidad de defender la integridad del Estado a través del procedimiento de suspensión que el texto original ha creado expresamente para ello.

1.1 Concepto de derecho

Sería ocioso terminar o (pretender terminar) la licenciatura en derecho sin antes adentrarse en la definición o al menos en una aproximación acerca de lo que es el derecho.

El derecho es un concepto que ha sido objeto de múltiples y acaloradas discusiones en la dimensión jurídica y filosófica, pues como se advierte en diversas obras de la materia, no es una tarea que se cumpla de inmediato o para siempre, pues está claro que el derecho es cambiante, rebelde y dinámico por lo que la mutación jurídica de las normas está en función de su estructura —necesidades de una audiencia social determinada y de la época a la que esa pertenezca—.

Es por lo anterior que la aproximación al estudio del derecho es una misión compleja que merece ser abordada desde la óptica científica, con base en los estudios de destacados juristas quienes se preocuparon por dar solución a tan singular encomienda. El maestro Eduardo García Máynez señaló en su multicitada obra *Introducción al Estudio del Derecho*: “El problema, lógicamente anterior a los demás de la misma disciplina es, al propio tiempo, el más arduo de todos. Los autores que lo abordan no han conseguido ponerse de acuerdo ni en el género próximo ni en la diferencia específica del concepto, lo que explica el número increíble de definiciones y la anarquía reinante en esta materia”.¹

El racionalismo del siglo XVIII y sus consecuencias materializadas en distintos campos del saber científico durante los años 1800 inspiraron importantes movimientos sociales que cambiaron la concepción acerca del origen y destino de las normas jurídicas. Es por ello que cuando se tuvo una idea clara de la necesidad de un orden jurídico para la organización estatal y plena consciencia de que esas normas ya no emanaban de la divinidad, surgieron escuelas de pensamiento que trataron de ilustrar la naturaleza de la producción normativa en contraste con las normas de derecho natural.²

¹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2002, p. 3.

² Una vez que surgió el positivismo, se desarrolló de manera muy rápida el positivismo jurídico. Este se independiza como una escuela opositora a los principios de derecho natural.

El positivismo fue una de las corrientes de pensamiento más importantes para la época, dicho movimiento estuvo sustentado en sólo aquello que se pudiera estudiar, discriminando así, lo que no pudiera confrontarse a través del método científico. Azúa Reyes opina en relación: “El positivismo es un fuerte movimiento ideológico producido a mediados del siglo XIX como reacción contra las tendencias metafísicas de los siglos precedentes”.³ El autor continúa: “La aparición del positivismo en el campo jurídico se basa en el éxito que tuvo este método durante la primera mitad del siglo XIX al ser aplicado a las ciencias naturales y que consistía principalmente en la observación de los hechos empíricos y los datos perceptibles por los sentidos [...]”.⁴

En otras palabras, el derecho positivo se apoyó en el positivismo de Augusto Comte quien centró sus esfuerzos en destacar el establecimiento de normas acordes con la voluntad del legislador. Dichas normas positivas debían ser legitimadas a través de un proceso jurídico que les dotara de reconocimiento efectivo.

La legitimidad del procedimiento jurídico fue denominada por el maestro Luis Recaséns Siches como validez formal: “Se entiende por validez formal de una norma el hecho de que esa norma pertenezca al orden jurídico imperante, esto es, el hecho de que haya sido dictada o reconocida por la autoridad que dicho orden jurídico determina con competencia o facultades para ello”.⁵

Por tanto, es fundamental destacar los principios rectores en los que descansa la ideología positivista: 1) Cuidar la estructura lógica de la norma jurídica y; 2) Certificar que dicho precepto haya sido concebido según lo establecido por la norma original (el texto constitucional).

Lo anterior implica, en algunos casos, que el contenido de las normas no sea siempre justo o que no esté dirigido en beneficio de la sociedad que recibe la coercitividad de la norma jurídica.⁶

³ Azúa Reyes, Sergio T., *Los principios generales del derecho*, México, Porrúa, 2007, p. 69.

⁴ *Ibidem*, pp. 69-70.

⁵ Recaséns Siches, Luis, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2009, p. 44.

⁶ Existe un principio general del derecho que puede ilustrar el positivismo jurídico: *No todo lo que es lícito es honesto*. A través del procedimiento positivista de creación normativa, las leyes son válidas si y sólo si han sido legitimadas por otra de mayor jerarquía, soslayando el contenido axiológico de las

La Constitución de un país establece qué reglas debe observar el legislador ordinario cuando trabaja sobre tal o cual materia; pero esas reglas no se refieren a la justicia o injusticia de las distintas leyes, sino a la forma o desarrollo del proceso legislativo.⁷

Miguel Villoro Toranzo realizó una fuerte crítica al positivismo jurídico acusándolo de poseer un espíritu contrario a los principios filosóficos. Dicho señalamiento denunciaba que las normas producidas por el positivismo no persiguen ideales de justicia ni de eticidad.

Ahora bien, es justo mencionar que la visión positivista consideró al concepto de derecho como un conjunto de normas jurídicas que cohesionaban al sistema jurídico.⁸ Si se parte de que el positivismo sólo está interesado en la producción normativa de acuerdo con la legalización que le otorga otra norma, no tiene sentido trabajar en el concepto de derecho.

Una de las concepciones más completas acerca de lo que es el derecho fue propuesta por el maestro Miguel Villoro Toranzo después de haber analizado la teoría de los tres círculos de Máynez. En dicho concepto queda establecido que la creación de las normas debe estar sujeta (obligatoriamente) a una estructura que descansa en el principio de justicia: “Sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica”.⁹

La aproximación de Villoro Toranzo es sustantiva en cuanto a que no se concibe al derecho como un conjunto de normas. Además, se incorpora la necesidad de que dicho sistema sea racional, lo que implica por tanto, que las normas jurídicas que van

reglas de derecho. Ergo, si las normas para ser válidas sólo necesitan cumplir con el procedimiento que establece la norma superior, pueden crearse normas jurídicas que sean válidas, pero que no sean justas.

⁷ García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, p. 7.

⁸ Es oportuno referirse a la mecanicidad del derecho cuando este sólo se ocupa de la creación de normas que cumplen con la estructura que determina la norma original, sin tomar en cuenta principios axiológicos o sin realizar cuestionamientos acerca del destino de tales normas jurídicas. El procedimiento se torna mecánico en función de la producción *irracional* de normas jurídicas.

⁹ Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2007, p. 127.

a ser creadas sean estructuralmente pensadas para alcanzar el bien de la sociedad que las recibe.

Las normas sociales de conducta son impuestas por el Estado y su cumplimiento debe ser dado aun en contra de la voluntad del sujeto que se resiste a su aplicación. La parte final del concepto de Villoro es de gran valía, pues considera al derecho como un medio para remediar los problemas del Estado. Villoro Toranzo encontró un concepto de derecho cuya aplicación se considera como la solución justa a los problemas surgidos de la realidad histórica. El autor se explica: “Los datos reales ofrecen la materia sobre la que trabajará el jurista con su espíritu de Justicia, son, también, ocasión y condición necesaria del Derecho”.¹⁰

La maestra Sara Bialostosky hace una reflexión acerca del concepto que se estudia, señalando elementos propios de un sistema racional de normas jurídicas con énfasis en los fines del Estado: “Los que creemos en el Derecho, debemos procurar que sea dentro del marco jurídico y no fuera de él, donde se logren los cambios anhelados: nivelar las diferencias entre poseedores y desposeídos, la práctica de la justicia, la oportunidad para todos no importando credo, raza o posición económica, etcétera”.¹¹

La intención de esta reflexión es poner en evidencia la necesidad de abandonar el modelo tradicionalista que concibe al derecho como un conjunto de normas, para transitar de ese modo, a uno de carácter más científico y moderno que se ocupe del derecho como un sistema racional de normas por medio del cual se ponga en manifiesto, la esencia jurídica.

Luis Recaséns Siches describe las características particulares del derecho: “[...] el Derecho es el agente garantizador de la paz entre los hombres, del orden social, de la libertad de la persona, el defensor de sus posesiones y de su trabajo, el órgano que ayuda a llevar a cabo grandes empresas y a realizar importantes ideales, cuya puesta en práctica no sería posible sin la intervención jurídica”.¹²

¹⁰ *Ibidem*, p. 130.

¹¹ Bialostosky, Sara, *Panorama del derecho romano*, México, Porrúa, 2011, p. 8.

¹² Recaséns Siches, Luis, *op. cit.*, p. 2.

Con todo lo anterior, existen elementos que permiten explicar y proponer el contenido del siguiente cuadro de texto que tiene por objetivo señalar las diferencias sustantivas entre los términos “conjunto” y “sistema racional de normas jurídicas”. La intención de realizar tal comparación estriba en la importancia de evidenciar que el derecho no puede ser de ningún modo, un *conjunto de normas*.

Cuadro 1.1	
Conjunto de normas jurídicas	Sistema racional de normas jurídicas
Un conjunto es una agrupación de reglas que pueden estar ordenadas o no.	El sistema es una agrupación de normas totalmente ordenadas.
La homogeneidad de un conjunto no permite distinguir claramente sus componentes.	Una de las características de un sistema es la articulación, se pueden observar claramente los elementos que lo conforman.
En un conjunto, la partes que lo conforman pueden tener o no, relación entre sí.	Las partes de un sistema siempre tienen relación entre sí.
La unidad del conjunto dificulta la colaboración de sus partes.	En un sistema todos los elementos presentan una relación de dependencia e interdependencia.
Con la literalidad jurídica del conjunto, se dificulta la incorporación de elementos auxiliares de derecho.	Se permite el enriquecimiento del sistema con nuevos elementos que no son necesariamente jurídicos.

El derecho es entonces un producto cultural, social, histórico, ideológico y religioso que es creado por el elemento humano del Estado que depende, para su funcionamiento, de la presencia normativa. Por lo tanto, es la Constitución (considerada como el pacto político de más alto rango en la estructura social), el corazón del Estado. La Constitución para este punto, se convierte en el crisol del sistema normativo.

En ese tenor, el derecho se puede definir con base en los elementos antes estudiados de la siguiente forma: es un sistema racional de normas jurídicas, principios, e instituciones justas y obligatorias creadas para garantizar la materialización efectiva de los fines primordiales del Estado.

La definición propuesta se explica en los siguientes elementos:

a) *Sistema racional de normas jurídicas.* Se evita a toda costa el uso del término “conjunto” y se propone el vocablo “sistema”. La racionalidad se adquiere luego de que el legislador evalúa y plasma por medio de la exposición de motivos, las necesidades sociales que dan cauce a la creación normativa. La última parte del enunciado: “normas jurídicas” tiene aplicabilidad en función de que se intenta definir al derecho a través de normas con calidad coercitiva. Con la ausencia de este elemento se podría incurrir en estudios de normas sociales, morales o religiosas que no le interesan a la ciencia jurídica.

b) *Principios.* El derecho no se compone exclusivamente de normas jurídicas, sino que está integrado en gran medida por pilares o directrices superiores en las que está soportado el ordenamiento jurídico. En la dogmática constitucional se puede apreciar que principios como la libertad o la justicia son la génesis de diversas normas técnicas.

c) *Instituciones justas y obligatorias.* Las instituciones jurídicas están compuestas por múltiples normas técnicas que actúan de manera sistemática de conformidad con la evolución histórica del Estado. Las instituciones cohesionan al resto de las disposiciones jurídicas de modo que resulta casi imposible eliminarlas debido a la importancia que revisten para el resto de las normas del sistema.

d) *Garantizar la materialización efectiva de los fines primordiales del Estado.* El elemento de coercibilidad (distintivo de las normas jurídicas) garantiza por medio de los principios de “seguridad jurídica” y “debido proceso”, que el pacto social que da creación al Estado tenga una aplicación real en la esfera jurídica de las personas, es decir, que a través de los

mecanismos que ofrece el derecho se puedan hacerse exigibles los sueños, anhelos y aspiraciones de una sociedad determinada.

1.2 El Estado y los derechos humanos

El “hombre cualquiera”, el hombre de la calle o del campo, abrumado por sus problemas cotidianos o con la indiferencia y algunas veces con el desprecio de la vida misma, no tiene tiempo de ocuparse del Estado y de sus problemas.¹³

La conformación del Estado es uno de los temas más interesantes de los que se ocupa la Teoría política, pues no se puede entender la naturaleza del aparato estatal sin los elementos fundamentales que lo componen. Dichos elementos son al mismo tiempo, los más esenciales en los que se desarrolla el fenómeno social.

Para el marco conceptual siempre es interesante estudiar qué es el Estado. En ese tenor, el maestro Serra Rojas propone un valioso concepto: “El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo”.¹⁴ En ese mismo sentido, el autor continúa: “Se integra un organiza (*sic*) con una población —elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado—, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo”.¹⁵

La distinguida maestra Aurora Arnaiz Amigo asevera: «El Estado, definido semánticamente -y fuera de una acepción política o filosófica- es, según el *Diccionario de la Real Academia*, el *status*, lo que está, lo que cambia porque no es. Y en una de sus acepciones se dice que el Estado “es la condición en que se encuentra una persona o caso sobre la que influyen determinados cambios”.»¹⁶ Entonces, si se considera que el Estado es una estructura sólida que pocas veces cambia, se pueden

¹³ Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1998, p. 166.

¹⁴ *Ibidem*, p. 167.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Arnaiz Amigo, Aurora, *La estructura del Estado*, México, Trillas, 2008, p. 32.

identificar algunos elementos que ayudan a entender al Estado como aparato poderoso que no es otra cosa mas que el resultado de la organización política.

Si el Estado es una entidad jurídica que cambia poco al interior de su estructura y las directrices que rigen su destino también se ven poco afectadas, es oportuno preguntarse: ¿qué persigue el Estado? ¿para qué ha sido creado? y, ¿cuáles son los fines que persigue? (si es que los tiene). Antes de emitir una respuesta donde se exponga que la existencia del Estado encuentra su razón en perseguir el bien común —sin menoscabo de que este sea uno de sus objetivos—, resulta indispensable desentrañar la sustancia que motiva el objetivo de sus fines.

Los hombres del Estado tienen propósitos, realizan fines. Las personas tienen fines porque disponen de libre albedrío o capacidad de elegir; se considera que las cosas no tienen fines porque son así desde su aparición y no pueden ser de otra manera. Las personas tienen propósitos, eligen fines para su cumplimiento y por esa elección realizan actividades.¹⁷ En otras palabras, los individuos que conforman al Estado se han reunido para conseguir un beneficio general que se traduzca después, en uno de naturaleza particular. Así las familias y los entes económicos satisfacen, por ejemplo, la carga tributaria que se les ha sido impuesta esperando que su aportación se traduzca más tarde, en mejoras públicas de las que ellos puedan disfrutar. El Estado persigue fines, pues para ello fue creado. No hay otra lógica más sencilla que esa.

Nuevamente la maestra Arnaiz Amigo expone: “Los hombres se agrupan para determinar fines subjetivos. En una teoría política pura, el bien común coincide con el bien particular; el Estado tiene un fin objetivo, fin intrínseco, o fin en sí, que es su propia estructura. Los propósitos de los hombres del Estado son los fines subjetivos; así debe considerarse el bien común y dentro de una teoría del Estado, este coincide siempre con el bien particular”.¹⁸

Toda sociedad requiere de la existencia de un poder que se imponga a sus integrantes considerados individualmente. Este poder se proyecta a través del factor

¹⁷ *Ibidem*, p. 33.

¹⁸ *Ibidem*, p. 34.

de autoridad, entendido como la supremacía del cuerpo social sobre cada uno de sus miembros [...] ¹⁹ Es importante establecer que la potestad que ordena a dicho conglomerado social tiene límites que permiten (al tiempo que se respeten), alcanzar los fines que persigue. Las limitaciones que encuentra el Estado en el ejercicio de su potestad soberana son los derechos humanos; dichas prerrogativas sirven para *atomizar* las decisiones que pudieran resultar tiránicas por parte de la autoridad.

La estructura estatal y la forma de organización política que articula al Estado persigue fines estrictos que podrían considerarse como los más populares, pero al mismo tiempo, los más necesarios. Estos consisten en garantizar los derechos y las libertades más básicas del ser humano que le permitan vivir pacíficamente en sociedad. Para tal efecto, se puede señalar de manera enunciativa mas no limitativa, que el Estado es responsable de garantizar la educación, la salud, la seguridad jurídica, la paz, la igualdad, la justicia, el acceso a la cultura, al deporte, el establecimiento de plataformas democráticas y un largo etcétera. Los fines del Estado antes mencionados son desde otra óptica, derechos humanos.

La relación entre los derechos humanos y el aparato estatal radica en que los fines del Estado son derechos humanos; el Estado fue creado para garantizar el ejercicio pleno de los derechos más básicos de la población, por tanto, no podría entenderse el ejercicio y goce pleno de los derechos humanos sin una forma de organización política que los ampare. Sin menoscabo de lo anterior y como se verá más adelante, los derechos humanos son anteriores a la conformación del orden estatal y su nacimiento y concepción no deriva de la existencia del Estado.

Los fines exclusivos del Estado, son aquellos que la Constitución o la legislación en general señalan, como fines que sólo el Estado debe atender con exclusión de cualquier particular. [...] Mas hay un conjunto de finalidades que pueden atenderse de forma concurrente entre el Estado y los particulares.²⁰

¹⁹ Serrano Migallón, Fernando, y Brito Melgarejo, Rodrigo, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa y Facultad de Derecho UNAM, 2015, p. 15.

²⁰ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 348.

La obligación de garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos por parte del Estado se convierte en un fin particular toda vez que el legislador como hombre de Estado es quien legaliza los derechos humanos convirtiéndolos en fundamentales, pero es la sociedad la única que puede exigir su cumplimiento a través de los medios de control constitucional correspondientes. Por tanto, se puede concluir que la observancia de los derechos humanos se convierte en una obligación del Estado, de las autoridades y de las personas que conforman dicha forma de organización política.

Los derechos humanos que se convierten en fundamentales son parte de la estructura básica que debe ser reconocida por cualquier forma de organización estatal. Esta necesidad se funda en que dichos derechos se convierten, durante la vigencia del Estado, en derecho positivo.

La vinculación entre los derechos fundamentales y el Estado puede apreciarse cuando los primeros se convierten en un asunto que se turna a la competencia estatal por medio de la materialización jurídica de los derechos humanos, siendo esa la razón por la que dichas prerrogativas pasan a ser un asunto u obligación de Estado.²¹

El jurista francés Carré de Malberg expone que el derecho sólo debe ocuparse de las situaciones que acontezcan durante el funcionamiento del Estado, ni antes ni después: “La ciencia jurídica sólo debe considerar al Estado ya formado, y no aquellos hechos que hayan podido preceder o incluso determinar su formación”.²² El reconocimiento (mas no el otorgamiento) de los derechos humanos, recae durante la vigencia del Estado, por tanto se exige que el aparato político realice el reconocimiento positivo de los derechos en comento.

La relación de la Teoría del Estado con los derechos humanos también se explica desde la interdisciplinariedad. Este elemento se convierte en uno de carácter funcional que le permite a la forma de organización política alcanzar (o pretender

²¹ La materialización de los derechos humanos en una norma positiva se considera como un asunto de Estado porque este se encuentra obligado a realizar el reconocimiento de tales derechos. Al Estado sólo le queda reconocerlos y posteriormente, crear sus mecanismos de protección.

²² De Malberg, R. Carré, *Teoría del Estado*, José Li6n Depetre, (trad.), M6xico, Fondo de Cultura Econ6mica, 2013, p. 246.

alcanzar) la perpetuidad. El Dr. Miguel Ángel Garita Alonso expone: “La naturaleza del Estado deber ser atendida desde diferentes ópticas, por su complejidad, ya que el propósito de esta disciplina es establecer principios válidos, obligatorios y universales, acordes con el fenómeno político que se estudia y analiza y así llegar al conocimiento pleno de la realidad, preferentemente sin equivocación alguna”.²³

El estado de derecho y los derechos humanos son las dos caras del mismo principio: la libertad para vivir con dignidad. El estado de derecho y los derechos humanos, por tanto, guardan una relación indivisible e intrínseca.²⁴

1.3 Los Derechos Humanos

Ha sido a lo largo de la historia muy difícil aprender, apreciar, distinguir o siquiera entender la naturaleza de los derechos humanos.

Es posible estudiar que, desde épocas muy remotas han aparecido derechos —o al menos se ha percibido su existencia—, cuyas características los hacen diferentes de otros porque estos son elementales, primordiales o, en otras palabras, imperiosamente necesarios para el desarrollo integral de una persona en la sociedad a la que pertenece.

Estos derechos han aparecido ligados al concepto de dignidad humana, entendida como el valor inherente que proporciona la condición de ser persona y el derecho para exigir que se trate con respeto. Simpatiza el concepto de dignidad humana que se propone con el de la Suprema Corte de Justicia: “En este orden de ideas, es posible conceptualizar a la dignidad humana como un atributo inherente a la persona humana que la hace merecedora de respeto y que delimita un ámbito de prerrogativas

²³ Garita Alonso, Miguel Ángel, *et. al.*, *Teoría General del Estado*, México, Porrúa y Facultad de Derecho UNAM, 2018, p. 9.

²⁴ La ONU y el Estado de Derecho [consultado en línea], 29 de octubre de 2018, 10:50. <https://www.un.org/ruleoflaw/es/rule-of-law-and-human-rights/>

que se le deben garantizar, a fin de que tenga una existencia plena y combatible con su propia naturaleza”.²⁵

Hace más de veinte años, el distinguido jurista argentino Germán Bidart identificó la necesidad del establecimiento de un gozne (bisagra) que articulara los derechos más elementales de una persona para relacionarlos con otros derechos y con otros principios: “En el derecho a la vida, al igual que en los demás derechos hay que entroncar las relaciones razonables en un gozne con otros derechos distintos; así, con el derecho a la *dignidad personal* (o directamente con la dignidad personal, si es que más que como un “derecho” se considera a la dignidad como un presupuesto ineludible y una condición necesaria) [...]”²⁶

Se puede observar que la propuesta del maestro es propia de la época debido a que se identifica a la dignidad humana como un derecho y no como un valor superior. Para los efectos de este trabajo y al día de hoy fecha, se considera a la dignidad humana como el eje articulador de los derechos humanos. Existen autores que la denominan *eje rector*, pero sin importar su denominación, debe establecerse que su falta de reconocimiento contrastaría con cualquier esquema de exigibilidad de derechos fundamentales.²⁷

Los derechos humanos además de poseer características particulares que se expondrán más adelante, son adquiridos por la persona humana por su condición de tal.²⁸

²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Dignidad humana, derecho a la vida y derecho a la integridad personal*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, p. 5.

²⁶ Bidart Campos, Germán J. *Casos de derechos humanos*, Buenos Aires, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, 1997, p. 108.

²⁷ En la fundamentación filosófica se habla de *derechos del hombre o derechos humanos*, entendidos como manifestaciones de la dignidad del ser humano que reclaman una validez universal y supraestatal al estilo de los principios básicos del derecho natural innegable que no se fundamentan en la soberanía del Estado moderno, sino limitan la misma. Véase: Marquardt, Bernd, *derechos humanos y fundamentales una historia del derecho. ¿valores universales o hegemonía moral de occidente?*, Bogotá, Editorial Ibáñez, 2015, p. 1.

²⁸ Se emplea el término “persona humana” como una acepción en materia de derechos humanos para realizar la distinción entre las personas físicas y morales relativas a otros campos de la ciencia jurídica.

José Luis Hernández además de señalar algunas características de los derechos humanos, establece la temporalidad en la que dichos derechos tienen aplicación y vigencia, desde el momento de la concepción y hasta el fin de la existencia de la persona humana: “[...] *Imprescriptibles*, porque no se pierden con el tiempo ni por alguna otra circunstancia; *permanentes*, porque protegen al ser humano desde su concepción hasta su muerte, su valor es para siempre; e, *incondicionales*, porque no están sujetos a condición alguna, sino únicamente a lineamientos y procedimientos que determina la ley”.²⁹

Los derechos humanos son derechos personales cuyo titular es cada uno de los hombres que integran la sociedad humana; cada persona el sujeto activo, frente al cual existen un sujeto pasivo: el obligado a satisfacer el derecho personal a favor del sujeto activo [...]”³⁰ El maestro Alberto Castillo del Valle señala: “Los derechos humanos son las prerrogativas o potestades que Dios, (o la naturaleza para los agnósticos), ha otorgado a todo sujeto que tenga la condición de persona física o, claro, de ser humano (que pertenezca a la especie humana), a fin de que se desarrolle plenamente en sociedad en su desarrollo vital.”³¹

La visión que se ofrece en el párrafo anterior es la más garantista y la que se ha popularizado entre la comunidad jurídica después de la reforma de 6 y 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos. No obstante, existen en la literatura jurídica voces disidentes en virtud de lo que se ha expuesto.

Cuando se enfrentan los planteamientos acerca de cuándo se considera que alguien es “persona” y cuándo es que esa persona obtiene la protección de los derechos humanos, surgen interrogantes que no se pueden soslayar y que enriquecen la discusión en torno a la génesis y desarrollo de los derechos en estudio. Por tanto, se pueden formular las siguientes preguntas: ¿Los derechos humanos son anteriores a la conformación del Estado? Es decir, ¿han existido siempre? o ¿han

²⁹Hernández Sánchez, José Luis, *Monografía sobre derechos humanos*, México, Cámara de Diputados, 2000, p. 133.

³⁰ Zaragoza Martínez, Edith Mariana, (coord.), *Ética y derechos humanos*, México, IURE Editores, 2006, p. 212.

³¹ Castillo del Valle, Alberto, *Derechos humanos, garantías y amparo*, México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. DE C.V., 2008, p. 12.

sido otorgados y desarrollados por la forma de organización política estatal? La respuesta no es sencilla puesto que la concepción que se tiene de los derechos humanos ha evolucionado a lo largo del tiempo en función de la organización jurídica, pero existen dos variables que se ha mantenido constantes: la universalidad y la característica de ser anteriores a cualquier forma de organización jurídica o política.

Pedro Pablo Camargo sostiene una posición opuesta respecto del planteamiento anterior: “Sostener que los derechos humanos son anteriores al Estado, no pasa de ser una frase lírica, pues es la organización política la que ha hecho posible, en forma paulatina, el reconocimiento legal, y, por ende, político, de lo que a partir de la revolución francesa se conoce como los derechos del hombre y del ciudadano”.³²

Es totalmente cierto que la organización del Estado ha propiciado el desarrollo de los derechos y especialmente de las garantías que protegen el ejercicio real de dichas prerrogativas. Sin embargo, es oportuno criticar severamente a cualquier corriente de pensamiento cuya intención sea la de enaltecer al Estado como un órgano dador de derechos.

Es por lo anterior que debe ponerse especial atención en el reconocimiento estatal de derechos. Si la intervención del Estado ha hecho posible la materialización de los derechos humanos o no, eso resulta ser una discusión que merece ser abordada en otro trabajo. Lo realmente importante es acreditar que los derechos humanos estuvieron presentes cuando apareció la primera persona en este planeta, sin la necesidad de la preexistencia de ninguna forma de organización social, jurídica o política.

Alberto Castillo del Valle realiza una defensa excepcional sobre el tema que se aborda, dejando claro que el Estado sólo reconoce los derechos humanos pero que jamás y bajo ninguna circunstancia puede convertirse en el autor de tales prerrogativas:

Ha quedado dicho que los derechos humanos son anteriores al Estado y que este, por tanto, no es su creador ni quien los confiere; el Estado, por medio de sus órganos gubernativos, *reconoce la existencia*

³² Camargo, Pedro, *Manual de derechos humanos*, Bogotá, Leyer Editorial, 2006, p. 31.

*de los derechos del hombre y se compromete a que las autoridades estatales los respeten, para lo cual, otorga las garantías individuales o del gobernado, que se consagran en diversos cuerpos normativos de cada país.*³³

Después del análisis antes expuesto, se pretende encontrar una definición o aproximación de los derechos humanos, que al igual que con el concepto de derecho, significa una empresa poco sencilla y bastante peligrosa si no se incluyen todos los elementos o características del concepto, corriendo así el riesgo de limitar o excluir sus aspectos más sustantivos.

Camargo señala algunos elementos que son importantes para la construcción del concepto: “Los derechos humanos son aquellas facultades inherentes al ser humano (naturales) para que pueda subsistir y satisfacer sus necesidades individuales y familiares, tanto físicas como espirituales, que la sociedad y el Estado deben garantizar”.³⁴ Lo que merece la pena rescatar para este párrafo es el origen y destino de los derechos humanos, es decir, la cualidad de ser naturales y no artificiales,³⁵ (que no son dados por un ordenamiento de derecho positivo), sino que atienden a la correspondencia que existe entre la dignidad humana y la naturaleza de una persona.

El significado de los derechos humanos en épocas recientes ha tenido gran peso en la discusión jurídica y filosófica, pues en pocas ocasiones los autores han podido desentrañar el sentido y finalidad del multicitado concepto. Asimismo, se han confundido un sinfín de terminologías que cerca de completar o armonizar la esencia del tema, lo han tergiversado y estropeado. Así es que la reiterada insistencia de este trabajo por establecer un capítulo de conceptos jurídicos fundamentales se apoya en la importancia de dejar muy clara la evolución de los términos relativos al concepto y la diferencia existente respecto de otros “términos satélite”.

³³ Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, p. 18.

³⁴ Camargo, Pedro, *op. cit.*, p. 32.

³⁵ La artificialidad versa sobre la creencia de que los derechos humanos son otorgados por el Estado. La postura iusnaturalista es la que refuerza la idea relativa a que tales derechos son desarrollados y garantizados por la forma de Estado, pero que en estricto sentido, son inherentes a la persona humana.

El concepto “derechos humanos”, como muchos otros con los que se trabaja en el ámbito jurídico, es utilizado con particular imprecisión. De hecho, para referirse a la idea de derechos humanos se acude a varias expresiones supuestamente sinónimas: derechos naturales, derechos innatos, derechos subjetivos públicos, garantías individuales, derechos fundamentales, derechos constitucionales, derechos del gobernado, etcétera”.³⁶

Es importante realizar un planteamiento en torno a los derechos humanos desde su concepción filosófica y hasta su concepción jurídica, pues tales derechos deben estudiarse a la luz de tres dimensiones de evolución. Las dimensiones que siguen los derechos humanos son tres a saber: a) filosófica; b) política y c) jurídica. La primera de ellas abre la discusión para evaluar qué situaciones con apariencia de necesidad primaria son propias de la naturaleza de una persona y cuáles no. Es entonces que no todas las situaciones de hecho simpatizan con la naturaleza de la dignidad humana, por lo que deben ser desechadas del debate filosófico.

Si en la dimensión filosófica se emite un dictamen favorable sobre alguna prerrogativa en particular, se deberá avanzar hacia la dimensión política. Es aquí donde el gobernante a través de sus facultades constitucionales y legales promete la materialización de los derechos humanos en un ordenamiento jurídico.

Es la dimensión política la encargada de abanderar las causas derivadas de una sociedad en particular, pues aquí se presenta la oportunidad de culminar con el proceso filosófico de derechos humanos (pasando a la dimensión jurídica). Es por tanto que la dimensión política actúa como un puente de interacción entre la órbita filosófica y la esfera normativa.

Es probable que la dimensión jurídica sea la más importante pues aquí los derechos humanos alcanzan su punto máximo de materialidad. La promesa realizada en la dimensión política es, la que lleva en calidad de proyecto de ley o decreto, la inclusión de los derechos humanos a un ordenamiento de derecho.

³⁶ Hernández Sánchez, José Luis, *op. cit.*, p. 121.

La juridicidad de los derechos humanos es insoslayable. En esta plataforma se crean las garantías que servirán como ancla de seguridad para el ejercicio y goce pleno de los derechos humanos a través de los medios de control constitucional. En la dimensión de derecho se reduce al mínimo el grado de subjetividad de los derechos de las personas, pues su discusión se limitará de manera exclusiva a la interpretación del contenido formal de la norma jurídica y no a la interpretación de tales derechos.

En el éxodo que emprenden los derechos humanos (desde la esfera filosófica hasta la jurídica), siempre es fundamental realizar el siguiente planteamiento: “[...] antes de preguntarnos qué son los derechos humanos, se debe observar en qué dimensión o actividad estamos (jurídica, política, filosófica, etc)”.³⁷ Del mismo modo, José Luis Hernández perfecciona su exposición: “El concepto de derechos humanos para que sea completo no puede separarse de esta concatenación, ambas dimensiones (jurídica y política), junto con la filosófica, son instrumentos sociales sobre los que las comunidades se sostienen y se desenvuelven”.³⁸

En el año 2006 el autor Santiago Corcuera realizó un análisis en torno a la existencia de los derechos humanos en el sistema constitucional. Se identificó la existencia de tales prerrogativas en la norma suprema: “Baste, por ahora, decir que en la *Constitución*, código de las normas de mayor jerarquía en nuestro sistema jurídico, existen preceptos que versan directa o indirectamente, sobre los derechos humanos y presentan una visión general de éstos”.³⁹

Finalmente, se propone resumir el contenido de este apartado con una propuesta de definición que reúna los elementos sin los cuales el concepto de *derechos humanos* no podría alcanzar su significado. Del mismo modo, se señalarán en este texto, las características de los derechos humanos para continuar con su reflexión en el siguiente subtema.

³⁷ Hernández Sánchez, José Luis, *op. cit.*, p. 123.

³⁸ *Ibidem*, p. 125.

³⁹ Corcuera Cabezut, Santiago, *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*, México, Oxford Press University, 2006, pp. 139-140.

Los derechos humanos son un sistema racional de prerrogativas inherentes, inalienables, imprescriptibles, inembargables, irrenunciables, incondicionales y eternas que tiene una persona por su condición de tal. Además, es oportuno mencionar que dichas prerrogativas se encuentran por encima de cualquier ordenamiento jurídico positivo.

En la propuesta antes realizada resulta indispensable resaltar que para efectos de su concepción, es poco importante que los derechos humanos sean reconocidos por algún ordenamiento de derecho⁴⁰, pues aquellos se vuelven necesarios para el desarrollo de cualquier forma de convivencia social y personal y, más temprano que tarde, la inercia social exigirá que tales derechos sean convertidos en norma jurídica.

Robert Alexy plantea un análisis paralelo de este tema en su obra *Teoría de los Derechos Fundamentales*: “Se trata de una cuestión ético-filosófica cuando, independientemente de la validez de un orden jurídico positivo, se pregunta por qué los individuos tienen derechos y cuáles derechos tienen”.⁴¹ La cita de Alexy permite reflexionar que aun cuando los derechos humanos se intenten ocultar por obra del Estado, la existencia de aquellos será un elemento constante en la naturaleza y desarrollo de la vida pública de una sociedad determinada.

1.3.1 Principios de los Derechos Humanos

Sin menoscabo de haber revisado el concepto de dignidad humana como el eje rector de la teoría de los derechos humanos, para esta oportunidad deben exponerse las características esenciales que encierran la dimensión en la que los derechos humanos se encuentran inscritos.

Es el tercer párrafo del artículo primero de la Constitución Política mexicana el que enuncia como una alta responsabilidad de cualquier autoridad (administrativa,

⁴⁰ La expresión “poco importante” se explica desde el punto de vista de la existencia de los derechos humanos. Es decir, no importa si el Estado quiere reconocer tales derechos, pues ya existen y eventualmente serán positivizados de conformidad con la inercia social de reconocimiento.

⁴¹ Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Ernesto Garzón Valdés (trad.), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 174.

legislativa o judicial); la obligación relativa a la promoción, respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos observando en todo momento los principios capitales que se estudiarán más adelante; así como la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar de la forma que sea materialmente posible, las lesiones que se hayan causado con motivo de las violaciones a derechos humanos:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.⁴²

Las violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades como de los particulares se han convertido en una preocupación que afecta la conformación del Estado, pues está claro que las violaciones a dichas prerrogativas, además de lesionar la esfera jurídica de las víctimas, pone en entredicho la estabilidad del aparato político para gobernar, mermando de esa forma, su proyección frente a la comunidad internacional.

Esta preocupación ha sido recogida por el legislador mexicano y ha quedado inscrita en el texto constitucional. En este orden de ideas, a pesar de los altos índices de violaciones a derechos humanos, parece ser que se está ganando la batalla de reconocimiento: “Ahora bien, si miramos a nuestro alrededor somos testigos de que los derechos humanos son violados a menudo, demasiado a menudo. Pero lejos de caer en el olvido, tienen una presencia extraordinaria”.⁴³

En concordancia con los estándares internacionales y con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se establece que en caso de violación de los mismos, las autoridades tienen la obligación de: 1) investigar cualquier

⁴² Tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], fecha de consulta: 17 de septiembre de 2018, 10:35. Este párrafo es una adición al artículo 1° derivado de la reforma en materia de derechos humanos de fecha 10 de junio de 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

⁴³ Pérez Luño, Antonio-Enrique, (coord.), *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996, p. 74.

conducta que menoscabe derechos humanos; 2) sancionar a los responsables; y 3) reparar el daño a las víctimas.⁴⁴

De conformidad con la noción positiva del sistema jurídico y con el contenido de los tratados internacionales en la materia, los derechos humanos presentan cuatro principios fundamentales: a) universalidad, b) interdependencia, c) indivisibilidad y d) progresividad. De este modo, la maestra Cecilia Licon Vite realiza un estudio que resume los puntos que se han expuesto en este apartado:

Actualmente, la Constitución Federal establece la obligación de todas las autoridades de proteger no sólo los derechos reconocidos en ella, sino también en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. También ordena la interpretación conforme con la Constitución y los tratados internacionales, para favorecer en todo tiempo la protección más amplia a la persona. Igualmente ordene (*sic*) a todas las autoridades a promover, proteger, respetar y garantizar esos derechos de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Además, ordena al Estado a prevenir, investigar, sancionar, y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.⁴⁵

Pedro Pablo Camargo cita en su libro *Manual de Derechos Humanos* el contenido de la declaración y programa de acción de Viena adoptada por la Conferencia del 25 de junio de 1993, numeral 5. “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso [...]”⁴⁶

Para la época en la que expone Camargo, sólo se contemplaban tres de los cuatro ejes capitales, omitiéndose de manera expresa el principio de progresividad. Al

⁴⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016, p. 8.

⁴⁵ Licon Vite, Cecilia, *La jerarquía de los tratados de derechos humanos de los que México es parte*, México, Cámara de Diputados, 2015, p. 68.

⁴⁶ Camargo, Pedro, *op. cit.*, p. 33.

respecto debe decirse que, para junio de 1993, la manifestación de los otros principios representaba un avance significativo.⁴⁷

1.3.1.1 Universalidad

Los Juicios de Núremberg significaron un fenómeno que abonó a la construcción de la plataforma internacional de derechos humanos. Los atroces acontecimientos cometidos durante el régimen de la Alemania Nazi propiciaron grandes reflexiones en torno a la dimensión del derecho natural. Derivado de esa reflexión, se dio causa a la creación de legislación internacional cuya tarea ha sido la de sancionar las violaciones a la esfera jurídica de los ciudadanos del mundo.⁴⁸

Es a partir de este momento que numerosos países y organizaciones comenzaron a demandar en distintos foros internacionales la unificación de derechos. La unificación consistía en que los derechos que eran reconocidos de manera intermitente en algunas partes del mundo, pudieran adquirir la calidad de ser generales y obligatorios para el resto de los países del globo.

Con la conformación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 y con la firma de la Carta de las Naciones Unidas⁴⁹, se empezó a tejer la urdimbre de derechos humanos soportados en un sistema internacional cuya observancia ha sido, desde entonces, obligatoria para todos los países del orbe.

Las apariciones más tempranas de los derechos humanos como instrumentos jurídicos pueden ser estudiadas en textos como *Petition of Rights* (1628), *Act of*

⁴⁷ El reconocimiento de los derechos humanos y su análisis académico han mostrado un avance paulatino. Este tema se ha enriquecido con el criterio de diversos autores especializados en la materia. Por tanto, es posible aseverar que las instituciones académicas han coadyuvado para alcanzar el reconocimiento estatal de los derechos humanos procurando por su evolución general y permanente. En México es con la reforma de junio de 2011 cuando los derechos humanos se convirtieron en un tema toral que le ha interesado a la opinión pública.

⁴⁸ Cfr. Montemayor Romo de Vivar, Carlos, *La unificación conceptual de los derechos humanos*, México, Porrúa, 2002, p. 21.

⁴⁹ El objetivo primordial de la Carta de Naciones Unidas es el de “garantizar la paz y seguridad internacionales”, al tiempo que se contempla en dicho ordenamiento jurídico la observancia internacional de los derechos humanos.

Habeas Corpus (1679) y el *Bill of Rights* (1689) que más tarde servirían como un modelo para las declaraciones de los derechos del hombre en los Estados Unidos.⁵⁰

Por tanto, el principio de universalidad de los derechos humanos tiene, en parte, relación con un sistema jurídico internacional de defensa, promoción y cumplimiento de los derechos más elementales y con la cobertura global de tales prerrogativas: “El proyecto moral de los derechos no escapa a los anteriores rasgos, y además se presenta como universal, es decir, con una pretensión de validez que no es local”.⁵¹ En otras palabras, el ámbito de validez territorial no está en función de la exclusividad de un Estado en particular, sino de la universalidad en su aplicación.⁵²

A continuación, se citan los elementos que conforman la definición de sistema internacional de derechos humanos: “Podemos definir el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como aquel sector del ordenamiento internacional, compuesto por normas de naturaleza convencional, consuetudinaria e institucional que tienen por objeto la protección de los derechos y libertades fundamentales del ser humano inherentes a su dignidad”.⁵³

En la cita anterior, se puede apreciar nuevamente la existencia del eje articulador de los derechos humanos: la dignidad humana. Con este elemento, la plataforma internacional en materia de derechos humanos descansa en el contenido de los tratados internacionales, en los acuerdos tomados en los distintos foros de la materia, en la jurisprudencia emitida por los más altos tribunales, en principios de derecho natural, en la costumbre racional y en la fuerza coercitiva del aparato estatal siempre

⁵⁰ Cfr. Licona Vite, Cecilia, *op. cit.*, p. 16.

⁵¹ Ruiz Vieitez, Eduardo J., y Urrutia Asua, Gorka (coords.), *Derechos humanos en contextos multiculturales. ¿Acomodo de derechos o derechos de acomodo?*, Itxaropena, Universidad de Deusto, 2010, p. 28.

⁵² La observancia y protección de los derechos humanos debe cumplirse en cualquier latitud del planeta. Este planteamiento permite que las instituciones defensoras de derechos hayan adquirido el carácter de internacionales.

⁵³ Estrada Adán, Guillermo F., y Fernández Casadevante Romani De, Carlos (coords.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México (Facultad de Derecho), 2014, p. 21.

que la intención sea la defensa, protección y promoción de los derechos humanos en cualquier latitud del orbe.⁵⁴

Si bien es cierto que existen otros tipos de personas que en términos jurídicos pueden ser protegidas bajo la esfera del derecho internacional, la legislación convencional que se ha generado hasta nuestros días presenta dilección hacia las personas físicas, que como ya se ha apuntado, también son conocidas como personas humanas en términos de la teoría de los derechos humanos: “Ahora bien el objetivo principal de este trabajo es precisamente demostrar que el derecho internacional de los derechos humanos brinda un amplio escenario de actuación de protección al protagonista principal de sus normas: la persona física”.⁵⁵

Después de la consolidación de las naciones en un ente colegiado (ONU) surgió, en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos que se ha convertido en la “ley reglamentaria” de la Carta de Naciones Unidas en lo que hace a la protección de los derechos humanos. Carlos Montemayor señala: “Con un fuerte propósito de consolidar un sistema de derechos humanos que pudiera garantizarse por todos los países miembros de Naciones Unidas, pero con la pretensión de que fuera obligatorio para cualquier país de la tierra, la Declaración es un texto fundamental que logra en gran medida dicho propósito”.⁵⁶

Se puede decir entonces que el sistema internacional de derechos humanos y las características propias de tales derechos constituyen el parámetro de universalidad: “Los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna, de ello se desprende el principio de universalidad”.⁵⁷ De la misma forma y a manera de conclusión, se presenta la siguiente cita que refuerza el principio de universalidad: “Todas las personas son titulares de todos los derechos

⁵⁴ Los derechos humanos como sistema internacional tienen como finalidad establecer la observancia para cualquier Estado con cualquier sistema de derecho, sea miembro de la Organización de las Naciones Unidas o no.

⁵⁵ Estrada Adán, Guillermo F., y Fernández Casadevante Romani De, Carlos (coords.), *op. cit.*, p. 1.

⁵⁶ Montemayor Romo de Vivar, Carlos, *op. cit.*, p. 28.

⁵⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 9.

humanos, en eso consiste el principio de universalidad, estrechamente relacionado con los derechos a la igualdad y no discriminación”.⁵⁸

1.3.1.2 Interdependencia e indivisibilidad

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en 1948, en sus 30 artículos consagró la protección de derechos civiles y políticos así como de derechos económicos, sociales y culturales. Estos derechos fueron a su vez protegidos en dos tratados internacionales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos aprobados en 1966 y obligatorios para México desde 1981.⁵⁹

Diversos tratados internacionales se han ocupado de positivizar el contenido de los derechos humanos; en principio, debe hacerse referencia a la Carta de Naciones Unidas que surgió con motivo de la unificación de los Estados para mantener la paz a partir de las repercusiones de la Segunda Guerra Mundial. A su vez, esta Carta se apoya en el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como fuente primordial de contenido de los derechos en la materia.⁶⁰

Sin menoscabo de la prolífica existencia de convenciones internacionales que tutelan el ejercicio de los derechos humanos, existen dos ordenamientos que para efectos de una clasificación pedagógica encierran en gran medida la variedad de derechos que con el paso del tiempo han tenido acomodo en la plataforma de derecho internacional: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los instrumentos internacionales antes mencionados contemplan un amplio catálogo de derechos humanos que funcionan como un sistema. Para comprender las conquistas de reconocimiento, diversos autores han aglutinado a tales derechos

⁵⁸ *Ibidem*, p. 10.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 3.

⁶⁰ Es así que la evolución constante de los derechos humanos ha exigido que diversos foros internacionales busquen la positivización de más derechos humanos, en más instrumentos internacionales.

en generaciones, rindiendo honor a la evolución histórica en las que los derechos humanos han encontrado un espacio en la estructura política del Estado.

La historia de los derechos humanos se construido con base en conquistas históricas⁶¹, razón por la que la literatura jurídica ha creado clasificaciones donde se pueda apreciar la diversidad de los derechos humanos que comparten características similares.

Es indispensable revisar para este trabajo, las generaciones de derechos humanos que se han conformado, pues en lo que hace a la interdependencia e indivisibilidad como principios capitales de tales derechos, se muestra una clasificación que además de ser bastante ilustrativa, ordena al sistema de derechos.

Los derechos de primera generación son aquellos que fueron abanderados por las luchas sociales acontecidas en Europa, principalmente, con motivo de la Revolución Francesa donde se pugnó por los derechos civiles y políticos de los ciudadanos de la época: “Se denomina la primera generación de los derechos humanos, por ser lo que inicialmente aparecen histórica y jurídicamente. Esto sucede en la época moderna, en donde se reconocen los derechos de las personas con un sentido liberal, por la ideología que invocan y con una perspectiva individualista [...]”⁶²

René Olivos Campos describe cuáles son los derechos humanos a los que hace referencia la primera generación:

Los derechos civiles y políticos quedan conformados por los derechos de la persona relativos a la vida, la integridad física, el reconocimiento de la personalidad jurídica, el honor, la libertad de conciencia, pensamiento y expresión, la seguridad jurídica del individuo y la realización de los procesos de manera legal conferidos de garantías a favor de la (sic) sujeto titular [...]”⁶³

El aspecto económico ha sido un elemento distintivo de la segunda dimensión de derechos humanos, pues el campo semántico al que están asociados se apoya en

⁶¹ Las “conquistas históricas” de las que se hace mención, hacen referencia al reconocimiento por parte del Estado de los derechos humanos.

⁶² Olivos Campos, José René, *Los derechos humanos y sus garantías*, México, Porrúa, 2011, p. 25.

⁶³ *Idem.*

características sociales y económicas: “La denominación de los derechos humanos de la segunda generación, se vinculan con la naturaleza económica y social, que incide sobre el principio de igualdad de los individuos y complementa los derechos primarios”.⁶⁴ Al respecto debe hacerse referencia a los derechos sociales que han surgido en los diversos textos constitucionales en América y en Europa. La Revolución Mexicana culminó con la institucionalización del movimiento armado a través de la promulgación de la Constitución de 1917 que fue la primera en el mundo en incorporar derechos de naturaleza social.

Finalmente, la tercera generación está vinculada con los derechos de la colectividad y del medio ambiente, del desarrollo integral de los ciudadanos y con los derechos de solidaridad: “Los derechos en materia de protección ambiental, a la paz, al desarrollo y a la solidaridad o correspondencia mutua, constituyen la tercera generación de derechos, que se perfilan desde la década de los años setenta del siglo XX.”⁶⁵

Después de haber estudiado brevemente los derechos humanos más representativos en diversas dimensiones, es obligatorio reiterar que la interdependencia de tales derechos radica en la justa necesidad de reconocer a todos como elementales e iguales. Para entender este concepto debe hacerse referencia a la dependencia e interdependencia de los derechos humanos sin importar la dimensión a la que pertenezcan: “Los derechos humanos son interdependientes, es decir están vinculados entre ellos y son indivisibles, que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros. Todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto”.⁶⁶

Por su parte, la indivisibilidad es el principio de los derechos humanos que los cohesionan y que los hace trabajar como un sistema. Es por ello que los derechos humanos deben entenderse como la unidad, como una conquista colectiva y no como un conjunto de prerrogativas positivas aisladas. La Comisión Nacional de los

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 10.

Derechos Humanos ofrece el siguiente apunte: “Los principios de interdependencia e indivisibilidad generan la obligación de otorgar igual importancia a todos los derechos humanos, cualquiera del que se trate, sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales”.⁶⁷

1.3.1.3 Progresividad

La naturaleza de los derechos humanos tiene como eje capital a la dignidad humana, concepto que ha evolucionado para comprender en el marco histórico de los derechos más elementales, la integración positiva del Estado.

Las conquistas de los derechos humanos (conquistas de reconocimiento), que se han producido a lo largo de la historia deben considerarse como ganancias que se han obtenido frente a la potestad unilateral del Estado, es por ello que el principio de progresividad resulta indispensable para la consolidación de la nueva teoría de los derechos humanos.

El principio de progresividad de derechos humanos implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible.⁶⁸

El principio en comento, agrupa a las distintas dimensiones de derechos humanos como una parte del sistema jurídico que se ha anclado a los criterios normativos y al ideario colectivo para no desaparecer jamás: “El principio de progresividad se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento”.⁶⁹ En otras palabras, la progresividad protege a los derechos humanos soslayando cualquier política que tenga por objetivo impedir su evolución y desarrollo.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 11.

⁶⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 11.

⁶⁹ *Idem*.

Es oportuno mencionar que el principio de progresividad consiste en evitar el retroceso de los derechos humanos. Como ya se ha mencionado, el reconocimiento de los derechos en comento es una conquista derivada de múltiples procesos históricos con un alto costo en la historia de la humanidad. La Comisión Nacional de Derechos humanos expone: “Este principio se relaciona de forma estrecha con la prohibición de retrocesos o marchas atrás injustificadas a los niveles de cumplimiento alcanzados, la “no regresividad” en la protección y garantía de derechos humanos”.⁷⁰

1.4 ¿Qué son los derechos fundamentales?

La Constitución es la norma fundamental de un Estado soberano. Contiene los principios esenciales que identifican y cohesionan a la sociedad y las bases jurídicas indispensables desde donde empiezan a edificarse los poderes del Estado y sus funciones.⁷¹

La Constitución del Estado mexicano tiene cometidos específicos, que además de asegurar —desde la óptica del contractualismo social que expuso Rousseau—, el cumplimiento de las necesidades más básicas de una población;⁷² también se encarga del reconocimiento de los derechos humanos, así como de la creación de medios procesales que sirvan como una plataforma jurídica para hacer frente a las violaciones que puedan presentarse.

Lo anterior lleva inmediatamente a pensar en la división pedagógica de la Constitución, es decir, en la existencia de una parte orgánica que establece competencias, responsabilidades, derechos, obligaciones y límites a la actuación de

⁷⁰ *Ibidem*, p. 12.

⁷¹ Mendoza Cruz, Luis, *Rupturas de congreso y desarrollo constitucional*, México, Cámara de Diputados, 2013, p. 21.

⁷² En la teoría del contractualismo social las necesidades más elementales de las que se hace referencia deben ser satisfechas por el Estado. Dicha aseveración se funda en la cesión de libertad y soberanía que el pueblo ha realizado en favor de una forma de organización social y política con la finalidad de garantizar el bien común, persiguiéndose, por tanto, el cumplimiento de los fines del Estado.

los entes públicos y; por otro lado, al apartado dogmático que contiene los derechos humanos consagrados en norma jurídica.⁷³

Desentrañar el sentido de los “derechos fundamentales” es una tarea compleja, (especialmente si se toma en cuenta que históricamente ha sido confundido con otros términos similares). Entonces se empezará diciendo primero, lo que *no* son los derechos fundamentales: *no* son derechos humanos en estricto sentido⁷⁴, ni tampoco son garantías constitucionales ni legales.

La característica esencial de los derechos fundamentales estriba en que su connotación los hace propiamente distintos; pues es preciso aseverar que, en principio, poseen las cualidades técnicas de cualquier otro derecho, pero que, al mismo tiempo, se distinguen de los demás por ser más importantes, más grandes y más elementales:

Sin embargo, la diferencia específica de los derechos fundamentales radica en su carácter fundamental. Esta propiedad se denota mediante el adjetivo “fundamental” de la expresión en castellano “derecho fundamental” o mediante el prefijo “*Grund*” de la expresión alemana “*Grundrechte*”. El carácter fundamental es una propiedad específica que es exclusiva de los derechos fundamentales.⁷⁵

Ya se ha escrito sobre las dimensiones en las que transitan los derechos humanos, (la filosófica, política y jurídica). Como se dijo, la primera se encarga de preparar el debate relativo a la discusión que permite dilucidar acerca del contenido y pertinencia de que una prerrogativa con apariencia de derecho humano pueda ser considerada

⁷³ Tradicionalmente se ha estudiado que la Constitución mexicana comienza con un apartado de derechos humanos reglamentados del artículo 1° al 29, mismos que constituyen la parte dogmática. En lo que hace a los artículos que van del 30 al 136, se ha considerado como la parte orgánica. Lo que es cierto es que la Constitución vigente no fue pensada para tener los dos apartados a los que se hace referencia, ya que existen diversas disposiciones constitucionales que no corresponden al apartado en el que se encuentran inscritas. Como ya se ha apuntado, esta clasificación es estrictamente pedagógica y, por tanto, muy ilustrativa.

⁷⁴ Más adelante se dirá que los derechos fundamentales son derechos humanos que se encuentran en la dimensión jurídica, por tanto, es importante mencionar que los derechos fundamentales no son derechos humanos en estricto sentido ya que poseen características que los hacen diferentes (han sido positivizados).

⁷⁵ Bernal Pulido, Carlos, “Derechos fundamentales”, en Fabra Zamora, Jorge Luis, y Rodríguez Blanco, Verónica, (editores), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, vol. II, México, UNAM, 2015, p. 1572.

como tal; luego, la plataforma política se encarga de abanderar la causa social que comprende al derecho que ya fue aprobado en la primera dimensión con la promesa de materializarla en un ordenamiento de derecho.

Los derechos fundamentales son derechos humanos que superaron la dimensión filosófica, fueron abanderados por la dimensión política y se han convertido en norma jurídica. Se puede entender a los derechos fundamentales como la tercera fase de los derechos humanos. Empero, todavía no alcanzan su perfeccionamiento pleno toda vez que aún no cuentan con las garantías que hagan efectivo el cumplimiento de tales derechos.

Las promesas políticas —como parte de la dimensión política de los derechos humanos—, han sido un elemento que ha enriquecido la materialización jurídica de tales prerrogativas. A guisa de ejemplo, puede señalarse al fenómeno de la Revolución Mexicana como un movimiento en el que sus causas estuvieron asociadas a la desigualdad social, a la distribución inequitativa de la riqueza y a las violaciones sistemáticas de derechos humanos. Por lo anterior fue posible que los caudillos pudieran abanderar las causas sociales relativas a los derechos de los trabajadores, de los campesinos y de otros sectores de la población con el fin de elevarlas a rango constitucional.

Dicha empresa llevó a múltiples discusiones que más tarde se convertirían en acuerdos legislativos al interior del Congreso Constituyente de 1917.⁷⁶ Esta promesa política es la que lleva a los derechos humanos de que se trate (para este caso derechos de educación, de propiedad y laborales)⁷⁷, a su tercera fase de evolución, que es la relativa a su positivización en un ordenamiento de derecho. Sin embargo,

⁷⁶ Para los diputados en *pro* de una agenda con contenido social, la aprobación de los artículos 3º, 27 y 123 constituían un requisito *sine qua non* para la aprobación del texto constitucional en su conjunto.

⁷⁷ La educación, los derechos de propiedad y los de los trabajadores fueron el principal objetivo de los legisladores constituyentes que se oponían al régimen carrancista, pues las discusiones versaban sobre la exigencia de ver materializadas tales demandas sociales en el texto constitucional y no en una ley reglamentaria. Es así como se logra para la Constitución del 5 de febrero de 1917, la legislación de los artículos 3º (educación), 27 (régimen de propiedad) y el 123 (relativo a los derechos de los trabajadores). Por tanto, se puede observar que los derechos humanos en comento se convirtieron en fundamentales cuando se consagraron en el texto constitucional.

existen derechos que son importantes para la constitución del orden de derecho, pero que no contienen los elementos necesarios para ser considerados como “fundamentales”: “No todos los derechos subjetivos del sistema jurídico son ni pueden ser derechos fundamentales. Los derechos fundamentales vinculan al legislador y, de esta manera, establecen límites al proceso democrático de toma de decisiones políticas”.⁷⁸

De la misma forma, el afamado constitucionalista Carl Schmitt apunta: “Los derechos fundamentales han de distinguirse de otros derechos garantizados y protegidos en la ley constitucional. No todo derecho fundamental se encuentra garantido en las Constituciones del Estado de Derecho por una regulación constitucional, y, a la inversa, no toda protección contra la reforma por ley ordinaria significa ya un derecho fundamental”.⁷⁹

Schmitt se opone al supuesto de que una prerrogativa por el simple hecho de formar parte de la Constitución se convierta *ipso iure*, en un derecho fundamental. La respuesta derivada del análisis que propone el autor está en función de lo que ya se ha comentado, es decir, de que existen derechos que son importantes pero que no son imperiosamente necesarios puesto que no reúnen las características para ser considerados como un derecho humano; por tanto, aunque sean legislados como dispositivo constitucional y formen parte de dicho texto, no podrán adquirir el carácter de fundamentales.

Robert Alexy realiza un planteamiento interesante que ayuda a entender que no todas las reglas que llegan a un ordenamiento jurídico son compatibles con sus principios rectores, por lo que, con mucha dificultad podrían alcanzar el carácter de “fundamentales”: “Es indudable que existen principios que, si aparecieran en un determinado ordenamiento jurídico tendrían que ser declarados inválidos desde su primer choque con otros principios”.⁸⁰

⁷⁸ Bernal Pulido, Carlos, “Derechos Fundamentales”, en Zamora Fabra, Jorge Luis, y Rodríguez Blanco, Verónica, (editores), *op. cit.*, p. 1573.

⁷⁹ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Francisco Ayala (trad.), Madrid, Alianza Universidad Textos, 1996, p. 223.

⁸⁰ Alexy, Robert, *op. cit.*, p. 105.

En la transformación de los derechos humanos al derecho positivo, se denominan los mismos principios *derechos fundamentales*. En la actualidad, reflejan el *carácter tridimensional de valores* del Estado constitucional que incluye valores liberales, sociales y ecológicos.⁸¹ La cita anterior es válida si los principios a los que se hace referencia son los derechos humanos; de lo contrario, cualquier otro principio positivo no podría denominarse como “derecho fundamental”.⁸² De aquí se desprende que la incorporación al texto jurídico de una serie de prerrogativas debe ser coherente con dos aspectos si se persigue la calidad de ser “fundamentales”: el primero es tener la calificación de “importantes” adquirida en la dimensión filosófica y la segunda es que su contenido refleje alguna expresión axiológica que refuerce el orden estatal.

Ahora bien, es tiempo de señalar las características formales de los derechos que se han considerado como fundamentales. Carlos Bernal hace una explicación copiosa de los elementos formales —podrían entenderse como requisitos de validez para la consideración de derechos fundamentales—, mismos que se citan a continuación:

(1) Que la disposición que establece el derecho fundamental pertenezca al capítulo de los derechos fundamentales de la Constitución; (2) Que dicha disposición forme parte del texto constitucional; (3) que dicha disposición forme parte del texto constitucional o de otra fuente del derecho (sobre todo los pactos, convenciones o tratados sobre derechos humanos), siempre y cuando la constitución haga el reenvío a dicha fuente; y (4) que la jurisdicción constitucional reconozca la validez —no de una disposición sino— de una norma o de una posición de derecho fundamental.⁸³

Una vez que se han establecido los elementos formales es importante establecer (de manera provisional) un concepto de derechos fundamentales; para ello, es preciso mencionar que son los derechos humanos que han sido positivizados, es decir, recogidos por el legislador en un ordenamiento de derecho.

⁸¹ Marquardt, Bernd, *Derechos humanos y fundamentales una historia del derecho. ¿Valores universales o hegemonía moral de occidente?*, Bogotá, Editorial Ibáñez, 2015, p. 1.

⁸² Los derechos humanos que más tarde se convertirán en fundamentales deben ser los protagonistas de cualquier orden constitucional, de lo contrario, cualquier regla técnica podría adquirir tan importante calidad.

⁸³ Bernal Pulido, Carlos, “Derechos Fundamentales”, en Fabra Zamora, Jorge Luis, y Rodríguez Blanco, Verónica, (editores), *op. cit.*, p. 1574.

Bernardino Esparza propone el siguiente análisis: “Esto es así sobre todo porque a partir de los diversos tipos de declaraciones se universalizan los derechos humanos, para después ser reconocidos e incorporados en los textos constitucionales, donde se les distingue como derechos fundamentales, es decir, una vez que la Constitución los incorpora a su cuerpo, los derechos humanos establecidos en las declaraciones, se les denomina “derechos fundamentales”.⁸⁴

El autor en el párrafo anterior expone de manera muy ilustrativa el proceso de conversión de los derechos humanos a fundamentales, mencionando que los últimos son los primeros, pero incorporados en el contenido de un texto constitucional.

El proceso que enuncia la existencia de la dimensión filosófica, política y jurídica es la base para entender que la segunda dimensión es el camino por medio del cual, los derechos humanos pasan a la esfera jurídica para ser positivizados.

Los derechos humanos pueden legislarse en cualquier ordenamiento jurídico, aunque no sea constitucional. Además, la existencia de “declaraciones universales” hace referencia a convenios, pactos o tratados internacionales en materia de derechos humanos. Con la positivización en cualquiera de los ordenamientos anteriores, los derechos humanos ya se han convertido en fundamentales.

No obstante, también se utilizará la denominación de derechos fundamentales debido a la reciente aceptación que comienza a tener y a la referencia que hace a los derechos constitucionalizados, como los que aquí se tratarán.⁸⁵ El concepto que se puede construir en relación a los *derechos fundamentales* está en función de comprender que son derechos humanos que han sido aprobados por la discusión filosófica y que han sido reconocidos y recogidos por la autoridad estatal en un ordenamiento jurídico (Constitución, Tratado Internacional o en cualquier otro de alta jerarquía normativa).

⁸⁴ Esparza Martínez, Bernardino, *Derechos fundamentales. Jurisprudencia constitucional penal*, México, INACIPE, 2013, p. 22.

⁸⁵ González Galindo, Gustavo, *La ponderación de los derechos fundamentales. Estudios de las colisiones de derechos derivadas de manifestaciones públicas*, México, Porrúa-Universidad Veracruzana, 2013, p. 44.

Robert Alexy apunta a la estancia de los derechos fundamentales en un ordenamiento de la misma naturaleza: “Desde luego, si se echa una mirada a la discusión sobre los derechos fundamentales de la Ley fundamental se percibe que la polémica acerca de los derechos humanos y civiles adquiere ciertamente un nuevo carácter en virtud de su positivización como derecho de vigencia inmediata, pero no por eso pierde en agudeza y profundidad”.⁸⁶

Es justo decir que un derecho fundamental que no cuenta con los medios de defensa debe ser considerado como un elemento de imposibilidad jurídica; pues no se podrá garantizar el ejercicio pleno de los derechos que protege, cayendo así, en una observación mediocre de los alcances de la teoría que se expone. Los derechos fundamentales no pueden alcanzar su grado de perfeccionamiento si no se acompañan de los medios a través de los cuales se pueda hacer exigible su cumplimiento.⁸⁷

Para la situación del párrafo anterior, existirán derechos que se encuentren presentes en algún ordenamiento jurídico y que, de conformidad con la exigibilidad de la norma, deban observarse, pero que sea materialmente imposible ejecutar su cumplimiento debido a la inexistencia de medios que aseguren el pleno goce y ejercicio de tales derechos. En la Nueva España, por ejemplo, existían normas legisladas que no tenían aplicación material, cuya observancia estaba vedada atendiendo al principio: “obsérvese, pero no se cumpla”.⁸⁸

Recapitulando, y de acuerdo con el pensamiento del maestro Luigi Ferrajoli es importante apuntar que:

Los Derechos Fundamentales establecidos por las constituciones estatales y por las cartas internacionales deben ser garantizados y concretamente satisfechos: el garantismo, en este aspecto, es la otra

⁸⁶ Alexy, Robert, *op. cit.*, p. 21.

⁸⁷ Para este caso, los medios a los que se hace referencia son las garantías, que pueden ser constitucionales o legales.

⁸⁸ En la Nueva España existieron múltiples disposiciones que fueron legisladas por la Corona Española que mucho contrastaron con las costumbres y la forma de vida de la colonia. Por lo tanto, algunas normas castellanas tenían la característica de ser observadas, pero no cumplidas. Este juego de palabras hace referencia a la rebeldía disimulada de los mandatos normativos de la época respecto del derecho peninsular. En otras palabras, existían normas legisladas que no eran cumplidas de manera deliberada.

cara del constitucionalismo, en tanto le corresponde la elaboración y la implementación de las técnicas de garantía idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos.⁸⁹

“Así pues, la expresión «derechos fundamentales» puede transmitir en la actualidad dos significados manifiestamente diferentes, según sea uno u otro el sentido en el que es empleada: el correspondiente a su uso original de derecho reconocidos por las leyes fundamentales del respectivo ordenamiento jurídico [...]”⁹⁰

Por su parte De Castro Cid apunta: “Así pues, parece razonable exigir una mayor precisión en el uso de los términos, de tal modo que sólo se utilice el nombre «derechos fundamentales» cuando se quiere mencionar a aquellos derechos básicos de la persona que han sido expresamente reconocidos en las leyes fundamentales del Estado [...]”⁹¹

El término *derechos fundamentales* está plenamente asociado al reconocimiento de los derechos humanos que han sido recogidos en ordenamientos jurídicos: “Mas, cuando hablamos de *derechos fundamentales* la expresión es más precisa, siendo los derechos que se recogen en las Constituciones de los Estados y son apoyados por el ordenamiento jurídico y el sistema de garantías correspondientes.”⁹²

Como una consideración más para este apartado, resulta funcional realizar la siguiente cita de texto que propone un panorama de los derechos fundamentales:

No son meros ideales o aspiraciones que los hombres y las mujeres de nuestro país deberían tener o quisieran tener. Más bien son unas libertades, prerrogativas y condiciones de vida [...] Este carácter legal de los derechos fundamentales significa que dichos derechos se pueden hacer valer en los tribunales [...] Si a alguna persona le violan uno de estos derechos fundamentales, esta persona puede presentar una acción judicial para asegurar que su derecho sea respetado.⁹³

⁸⁹ Ferrajoli, Luigi, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2006, p. 7.

⁹⁰ De Castro Cid, Benito, *Introducción al estudio de los derechos humanos*, Madrid, 2003, p. 100.

⁹¹ *Ibidem*, p. 101.

⁹² Garrido Gómez, Ma. Isabel, *Derechos fundamentales y estado social y democrático de derecho*, Madrid, 2007, p. 20.

⁹³ Fuster, Jaime B., *Derechos fundamentales y deberes cívicos de las personas*, San Juan, Comisión de Derechos Civiles Puerto Rico, p. 23. [libro consultado en línea]:

Para finalizar, se propone una definición de derechos fundamentales: son los derechos humanos que han sido constituidos en un ordenamiento jurídico, generalmente en una Constitución, Tratados Internacionales o en cualquier otro dispositivo de alta jerarquía normativa y que, además, cuentan con garantías que tutelan su ejercicio.

1.5 Las Garantías

Nuevamente es importante establecer la diferencia existente entre los conceptos relativos a este capítulo. Una vez que ya se revisó la diferencia entre los derechos humanos y fundamentales, es importante establecer la diferencia entre esos conceptos y el de *garantía*: “Ahora bien, de las diferencias procedentes entre lo que son los derechos humanos y los derechos fundamentales se incluye como otra discrepancia la de las garantías, ya que, según se considera en el ámbito de este estudio, los derechos humanos y los derechos tales y por ende las garantías son conceptos diferentes entre sí”.⁹⁴

Hicimos notar cómo una disposición que reconozca derechos fundamentales quedaría en la categoría de letra muerta si en el mismo orden jurídico no se fijaran principios que sancionaran la violación de aquellas disposiciones atributivas de derechos; si en la misma Constitución, en nuestro caso, no se organizara un procedimiento mediante el cual pueda evitarse la restricción del derecho declarado.⁹⁵

Para encontrar la etimología se recurre a la siguiente cita de texto: “Parece ser que la palabra *“garantía”* proviene del término anglosajón “warranty” o “warantie”, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia”.⁹⁶ Aquí, el distinguido jurista Ignacio Burgoa Orihuela expuso la génesis de la palabra garantía, proveniente del idioma inglés

<http://www.ramajudicial.pr/sistema/supremo/derechos-fundamentales-deberes-civicos-personas-jaime-fuster.pdf>

⁹⁴ Esparza Martínez, Bernardino, *op. cit.*, pp. 22-23.

⁹⁵ Azuela Rivera, Mariano, *Garantías*, México, Poder judicial de la Federación SCJN, 2008, p. 65.

⁹⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 2009, p. 161.

cuyas palabras sinónimas son proteger, salvaguardar o asegurar. Lo interesante es desentrañar qué es lo que estas garantías pueden afianzar: “El concepto “garantía” en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional”.⁹⁷

En el derecho existen garantías que hacen referencia tanto al derecho privado como al derecho público, las segundas son las que interesan para este trabajo. Aunque todavía no se ha establecido plenamente el concepto de “garantía”, se puede observar que la protección que circunscribe a esta institución jurídica además de pertenecer a la esfera de derecho público, tiene como finalidad la de realizar una cobertura de los derechos en favor de los ciudadanos.

Uno de los elementos que explica la necesidad de las garantías como medios de protección está apoyado en las violaciones por parte del Estado a los derechos de las personas. Esa es la razón por la que se deben proteger los derechos fundamentales, pero en lo que hace al aspecto formal es importante mencionar que la redacción legislativa omite de cuando en cuando, aspectos que se traducen en el incumplimiento parcial de la norma jurídica. Es decir, la redacción legislativa omite deliberadamente aspectos jurídicos con la finalidad de incumplir materialmente con el compromiso de los derechos humanos.

El muy distinguido constitucionalista Elisur Arteaga Nava establece: “La falta de sistematización de las normas fundamentales que contienen los derechos, lleva a tener que admitir que la naturaleza de algunos es tal, que su violación puede ser invocada tanto por personas físicas y morales particulares; por razón de la jurisprudencia, su violación también puede ser invocada por autoridades en controversias y acciones de inconstitucionalidad”.⁹⁸

⁹⁷ *Ibidem*, p. 162.

⁹⁸ Arteaga Nava, Elisur, *Garantías individuales*, México, Oxford Press University, 2009. p. 1.

La naturaleza de las garantías se adquiere por la preexistencia de los derechos humanos que han sido positivizados, pues no podría concebirse la idea de medios que aseguren el ejercicio pleno de los derechos fundamentales si estos no han sido reconocidos con anterioridad por el texto constitucional.

A continuación se presenta un apunte del maestro Alberto Castillo del Valle que ha resultado indispensable para la comprensión de este tema debido a dos razones fundamentales: la primera es que realiza precisiones terminológicas de gran calidad en el año 2008 —antes de la reforma de 6 y 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos—,⁹⁹ el segundo aspecto relevante es la intervención sustantiva cuando se refiere a que las garantías constitucionales o “del gobernado” (como las denomina el autor), se encuentran casi siempre en el texto constitucional pero no de manera exclusiva, dando cauce a que dichas garantías puedan ser legisladas en otros cuerpos normativos: “Las garantías del gobernado son medios jurídicos de protección de los derechos del hombre frente a las autoridades públicas, que están previstos preferentemente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando en otras normas legales también se consagran”.¹⁰⁰

Si las garantías no son exclusivas de los ordenamientos constitucionales y se encuentran en diversos textos de derecho, es posible sostener que cualquier “promoción” que tenga soporte jurídico y que sea realizada por el ciudadano con la intención de hacer valer el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales, debe considerarse como una garantía (no de naturaleza constitucional, pero sí legal.)

Castillo del Valle considera a las garantías como medios de protección: “En esta definición se hace referencia a que las garantías del gobernado son *medios jurídicos*; adquieren esta condición, toda vez que las garantías se encuentran inscritas en un documento legal (Constitución, ley tratado etcétera)”.¹⁰¹

⁹⁹ En aquel tiempo existía una confusión terrible entre los conceptos “derechos humanos”, “fundamentales” y “garantías”. Sin embargo, el autor realizó precisiones bastante atinadas antes de la reforma de 2011.

¹⁰⁰ Castillo del Valle, Alberto, *Garantías del gobernado*, México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. DE C.V., 2005, p. 13.

¹⁰¹ *Idem*.

Si sólo se estudiaran las garantías constitucionales como aquellas que aparecen contenidas en la norma original, el sistema jurídico mexicano se remitiría tradicionalmente al juicio de amparo, a la controversia constitucional y a la acción de inconstitucionalidad. En los tres casos, su promoción tiene como base la violación directa o indirecta de derechos fundamentales que exigen ser protegidos y amparados por la justicia federal. El maestro Elisur Arteaga hace mención de estos medios de defensa constitucional:

Al apartado que contiene las normas que prevén la existencia y regulan los medios de defensa de la constitución y de los derechos y las libertades: juicio de amparo, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, que en un sentido propio son las garantías del respeto de ellos, la carta magna no le destina un título especial; los comprende dentro del rubro genérico: del poder judicial.¹⁰²

Bernardino Esparza agrega: “Las instituciones jurídicas que sirven para su protección son: el juicio de amparo o la acción de inconstitucionalidad, como también puede darse mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y del juicio de revisión constitucional electoral”.¹⁰³

Con los elementos antes estudiados pueden presentarse las garantías contenidas en el orden constitucional. Se presentan al efecto, los medios de control constitucional más populares y también aquellas garantías que pertenecen a la dimensión del derecho electoral, en el entendido de que las últimas también protegen derechos fundamentales (derechos políticos).

Cuadro 1.5		
Garantía	Procedencia	Fundamento
Amparo	Indirecto. Contra violaciones de autoridades a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.	Artículos 103 y 107 constitucionales

¹⁰² Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 5.

¹⁰³ Esparza Martínez, Bernardino, *op. cit.*, p. 23.

	Directo. Contra sentencias o resoluciones que pongan fin a un juicio o procedimiento de derecho.	
Controversia constitucional	Es un procedimiento que se lleva a cabo en forma de juicio interpuesto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de conflictos que surjan entre los poderes públicos.	Artículo 105 constitucional
Acción de inconstitucionalidad	Cuando una norma de carácter general o reglamentaria contradiga lo dispuesto por la Constitución Política. Se tramita ante la Suprema Corte de Justicia.	Fracción II del artículo 105 constitucional
Garantía	Procedencia	Fundamento
Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano	Contra violaciones a los derechos fundamentales del ciudadano relativos a las facultades de votar y de ser votado.	Artículo 99 Constitucional y 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Juicio de revisión constitucional electoral	Medio de defensa que promueve un partido político o coalición para impugnar actos o resoluciones de las autoridades electorales que organizan y califican los comicios electorales.	Artículo 99 Constitucional y 86 de la (LGSMIME)

Es importante señalar que las garantías que protegen a los derechos fundamentales pueden ser constitucionales o legales.¹⁰⁴ Las garantías que protegen derechos fundamentales a menudo son asociadas con los medios de control constitucional.

La importancia del juicio para la protección de los derechos político-electorales y del juicio de revisión constitucional estriban en el afianzamiento que se otorga para el

¹⁰⁴ El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral son también garantías que protegen derechos humanos (derechos de naturaleza política). Estas garantías se encuentran ampliamente desarrolladas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

ejercicio pleno de derechos fundamentales, lo que es, en otras palabras, la concepción del derecho al voto en su aspecto activo y pasivo, (votar y ser votado).

Fix-Zamudio destaca en su libro *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*, la importancia de las garantías en materia electoral:

Es indiscutible de que los derechos políticos son derechos humanos, como lo demuestran las Constituciones contemporáneas, incluyendo las latinoamericanas, así como los tratados internacionales de derechos humanos. Nuestra Carta Fundamental también los consagra y los ha incrementado de manera paulatina, especialmente en materia electoral por lo que se ha superado de manera definitiva el criterio decimonónico de confundir los derechos humanos con las llamadas “garantías individuales” [...] ¹⁰⁵

Por su parte, el juicio de revisión constitucional electoral comparte naturaleza con los medios de protección constitucional pero en la dimensión del derecho electoral: “Este instrumento fue introducido por el artículo 99 constitucional y por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en las reformas de 1996, con objeto de establecer la posibilidad de combatir inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales en las entidades federativas [...] ¹⁰⁶

De manera general, las garantías tienen como objeto el afianzamiento o aseguramiento de los derechos fundamentales: “A través de las garantías del gobernado, se asegura (*garantiza*) el respeto a los derechos del hombre por parte de las autoridades estatales. Ese es el objetivo prístino de estas disposiciones, lo que conlleva a concluir que las mismas no son los derechos humanos, sino el medio jurídico de protección a ellos”. ¹⁰⁷ En la definición propuesta, se califica a las garantías como medios jurídicos de protección de los derechos humanos, atento a que dichas garantías están revistas por un cuerpo normativo, que es la Constitución Política o

¹⁰⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparados*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 568.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 573.

¹⁰⁷ Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, p. 14.

una ley secundaria, de donde adquieren la calidad de institución jurídica y no de otra índole, como pudiera ser moral, religiosa, etcétera.¹⁰⁸

Castillo del Valle resalta de una manera muy sencilla la naturaleza de las garantías entendidas como los medios jurídicos que se interponen con motivo de una violación a derechos fundamentales. El autor simpatiza con la corriente iusnaturalista (que es la más protectora y garante) pues utiliza el término “derechos del hombre” que a la luz de la reforma de junio de 2011 deben entenderse como “derechos humanos”.

La opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca del concepto de garantías es el siguiente: “A este respecto, en anterior ocasión, la Corte ha definido, en términos generales, que por tales garantías deben entenderse “aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades [...]”¹⁰⁹

Con fecha 21 de septiembre de 2018, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia emitió una tesis aislada en relación con el esclarecimiento de las garantías respecto de los derechos humanos:

DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS. SUS DIFERENCIAS

Conforme al artículo 1o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. A diferencia de los derechos humanos, en sí mismos considerados, las garantías se erigen como instrumentos o herramientas para su protección y tutela, reforzando su vigencia y salvaguardando su eficacia dentro del sistema normativo. En síntesis, las garantías operan como medidas jurídicas que tienen como finalidad lograr la consecución, vigencia y efectividad de los derechos humanos al tiempo que aseguran la conservación de su carácter ontológico como límites jurídicos infranqueables para la potestad de la autoridad como lo ordena el primer párrafo del artículo 1o. constitucional.¹¹⁰

¹⁰⁸ Castillo del Valle, Alberto, *Garantías individuales y amparo en materia penal*, México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. DE C.V., 2003, p. 18.

¹⁰⁹ Opinión Consultiva OC-9/87 del 06 de octubre de 1987, p. 6. Texto consultado [en línea], 20 de enero de 2019, 13:13, www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_09_esp.doc

¹¹⁰ Tesis: 2a. LXXXVIII/2018, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, [consulta en línea], jurisprudencia emitida el 21 de septiembre de 2018, 17:53, Enlace electrónico:

Antes de concluir, es necesario estudiar a las *garantías* como medios de protección constitucional que pertenecen a la dimensión jurídica cuya intención es proteger derechos fundamentales.

El término *garantías constitucionales* adquiere mayor fuerza porque, como ya se ha explicado, tiene como objetivo el afianzamiento y defensa de altos principios contenidos en la norma suprema, de ahí que el enunciamiento que se haga de dichas garantías corresponde a los medios más populares de defensa: juicio de amparo o también denominado juicio de garantías, acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional.

Las garantías son, en esencia, aquellas que se han distinguido como “garantías constitucionales” debido a que estas son las más conocidas, las más tradicionales y las más utilizadas por la jurisprudencia técnica. Sin embargo, es necesario apuntar que de ninguna forma debe soslayarse la existencia de otro tipo de garantías, que, por diversas razones, no formen parte del dispositivo constitucional. Las garantías legales por ejemplo (así denominadas por encontrarse en una ley reglamentaria), deben ser consideradas como medios de protección de derechos fundamentales puesto que su fin último es proteger y afianzar el pleno goce y ejercicio de derechos aunque su disposición se encuentre en algún ordenamiento diferente al de la norma suprema.¹¹¹

https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=garant%25C3%25ADas%2520&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=7295&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2017890&Hit=4&IDs=2018058,2018065,2017980,2017890,2017932,2017962,2017824,2017592,2017737,2017493,2017620,2017760,2017687,2017773,2017336,2017328,2017409,2017429,2017362,2017109&tipoTesis=&Semana=1&tabla=&Referencia=&Tema=

¹¹¹ La importancia de destacar a las garantías como un término genérico y no sólo como uno de naturaleza constitucional estriba en la necesidad de reconocer que no todos los medios que protegen derechos fundamentales se encuentran en el texto constitucional. A guisa de ejemplo se expondrá un problema derivado de un hecho cotidiano: Un estudiante es suspendido sin causa justificada de alguna de sus clases por el profesor de la asignatura. La problemática anterior encierra una afectación material a uno de los derechos fundamentales: el derecho a la educación. Entonces, antes de agotar cualquier medio jurisdiccional, el estudiante elabora un escrito dirigido a la Secretaría Académica de la entidad para informarle acerca de la situación y solicitarle la reincorporación a clase. Al respecto, la autoridad escolar, después de realizar una valoración del asunto, gira un oficio al profesor donde se informa que con fundamento en la reglamentación escolar no existen elementos para la suspensión de los alumnos

El jurista italiano Maurizio Fioravanti resalta la importancia de ordenar al texto constitucional como el eje capital en el que se apoyen otros conceptos constitucionales. Para tal efecto, sigue considerando a la Constitución como norma fundamental de garantía: “Parece necesario concebir la constitución misma, y al mismo tiempo, no sólo como norma fundamental de garantía, sino también como *norma directiva fundamental* a la que deberán conformarse en sus acciones, en nombre de los valores constitucionales, todos los sujetos políticamente activos, públicos y privados”.¹¹²

Después de revisar al texto constitucional como una ley protectora —en función de las garantías que se encuentran en su articulado—, no deben olvidarse las diversas características que integran a la norma fundamental. Es por ello que la integridad del dispositivo constitucional debe cuidarse a través de los medios que instituyó el legislador para salvaguardar el contenido de la Constitución Política.

A colación de lo antes expuesto, se cita extensamente al distinguido investigador Héctor Fix-Zamudio debido a la copiosa explicación que realiza acerca de la protección del orden constitucional, donde se explica la naturaleza social de las garantías contenidas en la Constitución:

En efecto, la defensa de la Constitución debe entenderse como el conjunto de medios que se han establecido para lograr el respeto a las normas fundamentales, pero deben distinguirse en ese concepto genérico dos sectores. El primero, que se puede calificar para efectos de estudio como *protección de la Constitución*, se integra con los instrumentos políticos, económicos, sociales y jurídicos canalizados por conducto de normas fundamentales para lograr el funcionamiento armónico de los organismos constitucionales. Si dichos medios no son suficientes, deben utilizarse los instrumentos o mecanismos por medio

sin la substanciación del procedimiento correspondiente; por lo que se da la instrucción de aceptar al estudiante en la clase más próxima.

Lo anterior, no es un juicio de garantías y está lejos de ser un medio constitucional de defensa, sino que es, por el contrario, una petición sencilla donde se le pide a una autoridad el cumplimiento del goce y ejercicio pleno de un derecho fundamental como es el de la educación. Desde el punto de vista que reviste esta investigación, ese escrito sin ser una garantía constitucional o legal, es a todas luces un elemento que protege, para el caso en particular, un derecho fundamental.

¹¹² Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, trad. de Manuel Martínez Neira, Madrid, 2016, p. 128.

de los cuales se puede restaurar el orden constitucional desconocido o violado, y éstos son precisamente las *garantías constitucionales*.¹¹³

Para concluir, derivado de los planteamientos y de las citas antes referidas es que se propone el concepto de garantías de la forma que sigue: Las garantías son los medios predominantemente procesales que se encuentran en el texto constitucional, en una ley reglamentaria o en cualquier otro dispositivo normativo cuya intención es proteger y afianzar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

1.6 Diferencia entre Derechos Humanos, Derechos Fundamentales y Garantías

¿“Derechos humanos” puede significar derechos del hombre, o derechos de la persona humana, o derechos individuales, o derechos naturales del hombre, ¿o derechos fundamentales del hombre?¹¹⁴

Este apartado es uno de los más interesantes e importantes pues se considera como un tema que aporta contenido novedoso con motivo de la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos: “Con la reforma constitucional publicada en el DOF el 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos, se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero, de la CPEUM, de manera que hoy se habla de derechos humanos y sus garantías”.¹¹⁵

Gran parte de los problemas y divergencias que, con frecuencia, surgen a propósito de los derechos fundamentales, y que han surgido también con ocasión de nuestro debate, depende de la diversidad de enfoques —teóricos o filosóficos, descriptivos o prescriptivos— y de las disciplinas (jurídicas, éticas, sociológicas o historiográficas) que se ocupan de ellos.¹¹⁶

Como se ha dicho, los derechos humanos son anteriores al Estado, las personas los han tenido siempre, con independencia de que tardíamente hayan sido

¹¹³ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 650.

¹¹⁴ Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, p. 2.

¹¹⁵ Licona Vite, Cecilia, *op. cit.*, p. 68.

¹¹⁶ Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, México, Trotta, 2001, p. 287.

reconocidos por parte del aparato estatal. Su definición más cercana es la de ser un sistema de prerrogativas inherentes, inalienables, imprescriptibles, inembargables, irrenunciables y eternas que tiene una persona por su condición de tal.

Esta calidad de derecho natural se contrapone con planteamientos de derecho positivo, por lo cual es necesario mencionar que la dimensión iusnaturalista es independiente a la de su opositora. En otras palabras, es oportuno mencionar que los derechos humanos siempre serán válidos y vigentes aun cuando no hayan sido reconocidos por un ordenamiento jurídico.

Los derechos fundamentales son los derechos humanos positivizados recogidos en un ordenamiento de derecho. Como ha quedado claro, casi siempre en el texto constitucional, en tratados internacionales o en otras leyes de alta jerarquía.

Las garantías por su parte, pueden clasificarse en constitucionales o legales¹¹⁷, ambas entendidas como medios procesales que aseguran el ejercicio pleno de los derechos humanos que ya han sido reconocidos en una norma jurídica.

El siguiente cuadro comparativo tiene como finalidad mostrar la diferencia entre los términos que componen el primer capítulo de esta investigación. Se ofrece la definición de uno de los autores que fueron consultados y una propuesta personal:

Cuadro 1.6		
Concepto	Autor	Propuesta
Derechos humanos	ALBERTO CASTILLO DEL VALLE: Los derechos humanos son las prerrogativas o potestades que Dios, (o la naturaleza para los agnósticos), ha otorgado a todo sujeto que tenga la condición de persona física o, claro, de ser humano (que pertenezca a la especie humana), a fin de que se	Los derechos humanos son un sistema racional de prerrogativas inherentes, inalienables, imprescriptibles, inembargables, irrenunciables, incondicionales y eternas que tiene una persona por su condición de tal.

¹¹⁷ La clasificación de garantías constitucionales o legales es muy sencilla y está en función de cuál sea el cuerpo normativo que las regula: una garantía será constitucional si se encuentra en la Carta Magna y legal si se encuentra en un texto positivo distinto de ella.

	desarrolle plenamente en sociedad en su desarrollo vital. ¹¹⁸	
Derechos fundamentales	MARÍA ISABEL GARRIDO GÓMEZ: Mas, cuando hablamos de <i>derechos fundamentales</i> la expresión es más precisa, siendo los derechos que se recogen en las Constituciones de los Estados y son apoyados por el ordenamiento jurídico y el sistema de garantías correspondientes. ¹¹⁹	Los derechos fundamentales son derechos humanos que han sido constituidos en un ordenamiento jurídico, generalmente en una Constitución, Tratados Internacionales o en cualquier otro dispositivo de alta jerarquía normativa y que, además, cuentan con garantías que tutelan su ejercicio.
Garantías	ALBERTO CASTILLO DEL VALLE: Medios jurídicos de protección de los derechos humanos, atento a que dichas garantías están revistas por un cuerpo normativo, que es la Constitución Política o una ley secundaria, de donde adquieren la calidad de institución jurídica y no de otra índole, como pudiera ser moral, religiosa, etcétera. ¹²⁰	Las garantías son los medios predominantemente procesales que se encuentran casi siempre en el texto constitucional o en una ley reglamentaria cuya intención es proteger y afianzar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales. ¹²¹

Para finalizar este apartado es indispensable exponer algunas consideraciones personales:

- a) El valor en el que se sustenta la teoría de los derechos humanos es la dignidad humana.

¹¹⁸ Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, p. 12.

¹¹⁹ Garrido Gómez, Ma. Isabel, *op. cit.*, p. 20.

¹²⁰ Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, p. 18.

¹²¹ Es posible aseverar que las garantías que protegen derechos fundamentales además de estar consagradas en el texto constitucional y en leyes reglamentarias, se encuentran en tratados internacionales: "En otros términos: sin perjuicio del amparo tutelar de derechos nacionales e internacionales, las garantías de Derecho internacional de los derechos humanos retienen la misión que les dio origen: protección autónoma de los derechos contenidos en instrumentos internacionales". Véase: García Ramírez, Sergio, y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa, 2012, p. 89.

b) Los derechos humanos pueden encontrarse en la dimensión del derecho natural y del derecho positivo (cuando dichos derechos han sido legislados), de esta forma tales derechos se consideran como fundamentales.

c) Los derechos humanos tienen múltiples características: son inherentes, inalienables, imprescriptibles, inembargables, irrenunciables, eternos, progresivos, universales...¹²²

d) Los derechos fundamentales son derechos humanos que han sido reconocidos por el Estado y que se han convertido en norma jurídica.

e) Los derechos fundamentales se encuentran tradicionalmente en la Constitución, pero la fuente que los contenga no produce mayor trascendencia: pueden encontrarse en una ley de cualquier jerarquía.¹²³

f) No todos los derechos humanos han sido reconocidos por un ordenamiento jurídico, por lo tanto, todos los derechos fundamentales son derechos humanos, pero no todos los derechos humanos son fundamentales.

g) Las garantías pueden ser constitucionales o legales, según la naturaleza del ordenamiento jurídico del que emanen.¹²⁴

h) Las garantías son medios de protección y afianzamiento que buscan otorgar mediante su invocación, el goce y ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

i) Las garantías son medios predominantemente procesales, pero es probable que dichas garantías cumplan con su finalidad sin activar los mecanismos jurisdiccionales.

j) Los derechos humanos no cuentan con garantías, los derechos fundamentales sí.

k) Existen diversos ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales que utilizan los conceptos “derechos humanos” y “derechos fundamentales”

¹²² Dichas características son ejemplificativas, es decir, enunciativas mas no limitativas.

¹²³ Se encuentran legislados en tratados internacionales o leyes federales (ambos son leyes de una jerarquía distinta a la constitucional).

¹²⁴ Casi siempre las garantías atienden a principios de derecho procesal, pero también es probable encontrar garantías con un enfoque más sustantivo.

como sinónimos; dogmáticamente tienen una estructura distinta, aunque la jerga jurídica cotidiana simpatice con dicha homologación.

l) “Las garantías individuales”, “garantías sociales”, “colectivas” y cualquier otro término similar han desaparecido y no son congruentes con la nueva teoría de los derechos humanos, por lo que se recomienda su fulminante expulsión del sistema jurídico.

1.7 ¿Suspensión de derechos humanos o suspensión de garantías?

La precisión terminológica que se aborda en este capítulo es de suma importancia para actualizar y armonizar los preceptos de la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos.

En lo que hace al procedimiento de suspensión y/o restricción¹²⁵, vale realizarse los siguientes cuestionamientos: ¿se suspende o restringe el ejercicio de “derechos humanos”, “derechos fundamentales” o “garantías”? y dentro de estas, ¿garantías constitucionales o legales? He aquí un conflicto terminológico derivado de los elementos conceptuales en los que se apoya la nueva reforma.

En primera instancia, se empezará revisando el concepto que se utiliza en el texto constitucional para hacer referencia al procedimiento antes mencionado:

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

¹²⁵ Sin menoscabo de que en el Capítulo III se revise a profundidad la diferencia entre restringir y suspender, es necesario advertir (de manera provisional) que la restricción es la disminución parcial del goce que acompaña a algunos derechos, mientras que la suspensión es la interrupción completa del goce de tales derechos.

si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.¹²⁶

El texto constitucional antes citado establece: “[...] *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 el lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo [...]* Derivado de este apartado constitucional se desprende que el procedimiento en comento puede presentarse para ambos conceptos, es decir, pueden suspenderse y/o restringirse derechos y al mismo tiempo garantías.

Las afirmaciones anteriores conducen a una urdimbre de cuestionamientos que vale la pena analizar: si se pueden suspender o restringir el ejercicio de determinados derechos tal como lo señala la Carta Magna, ¿estos derechos a qué naturaleza pertenecen? es decir, ¿son derechos humanos o derechos fundamentales?

Para dar respuesta a los planteamientos antes expuestos es necesario tener de nueva cuenta el siguiente listado conceptual que incluye un nuevo término que servirá más tarde para el desarrollo de este apartado: *goce y ejercicio pleno de derechos*.

Cuadro 1.7	
Concepto	Contenido
Derechos humanos	Los derechos humanos son un sistema racional de prerrogativas inherentes, inalienables, imprescriptibles, inembargables, irrenunciables, incondicionales y eternas que tiene una persona por su condición de tal.
Derechos fundamentales	Los derechos fundamentales son derechos humanos que han sido constituidos en un ordenamiento jurídico, generalmente en una Constitución, Tratados Internacionales o en cualquier otro dispositivo de alta jerarquía normativa y que, además, cuentan con garantías que tutelan su ejercicio.

¹²⁶ Primer párrafo del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], fecha de consulta: 07 de noviembre de 2018, 11:14. Este párrafo es resultado de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014. E <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Garantías	Son los medios predominantemente procesales que se encuentran casi siempre en el texto constitucional o en una ley reglamentaria cuya intención es proteger y afianzar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.
Pleno goce y ejercicio de derechos	<p>Este concepto hace referencia a la materialización real del contenido de los derechos fundamentales, es decir, al acceso y recepción efectivos de los beneficios que emanan de ese derecho.</p> <p>Ejemplo: un derecho humano es la educación, mismo que se volvió un derecho fundamental cuando se incorporó al texto constitucional de 1917 en su artículo 3°; derecho del que existen garantías constitucionales en caso de incumplimiento (juicio de garantías). De lo anterior, se desprende que el goce y disfrute pleno se obtiene cuando el Estado ha creado las condiciones necesarias para que una niña o niño pueda acudir a una escuela a tomar clase.</p>

Una vez que se ha enunciado la diferencia entre los *derechos humanos* y *fundamentales*, se debe entender al concepto de “pleno goce y ejercicio de derechos”, como la aplicación real y material del contenido derivado de los derechos humanos y consecuentemente, de los derechos fundamentales.

Lo anterior sirve como un ejercicio que permite estudiar la metodología por medio de la cual una persona puede alcanzar todas las prerrogativas contenidas por un derechos humano que, como ya se ha apuntado en otra sección de este trabajo, tiene la estructura que sigue: 1) se inicia en la dimensión filosófica la discusión relativa a si un derecho puede obtener la calidad de derecho humano; 2) en la dimensión política, el derecho en cuestión se promete, se abanderan sus causas y se promueve a través de una iniciativa de ley o decreto; 3) en la dimensión jurídica, el derecho humano se convierte en un derecho fundamental una vez que ha sido positivizado.

Es interesante señalar que aun en la dimensión jurídica es probable que una persona no tenga acceso al derecho que el texto constitucional o que una ley de alta jerarquía normativa le reconocen, o que, por otro lado, dichas prerrogativas sean violentadas por el orden público. Por tanto, es necesario entender que a través de las garantías se puede realizar el reclamo judicial del contenido de dicha prerrogativa,

que versa en gran medida, sobre la protección del contenido material de un derecho fundamental.

Aunque el texto fundamental hace mención de la posibilidad de suspender o restringir “derechos y garantías”, es indispensable establecer que en el aspecto formal de los derechos humanos, no es posible suspenderlos ni restringirlos puesto que el eje capital de tales derechos (la dignidad humana), impide que el Estado o cualquier otro sujeto, limite lo que natural y legítimamente pertenece a las personas. Lo anterior, se funda en las siguientes consideraciones donde se explica que no pueden restringirse ni suspenderse los derechos humanos ni tampoco los fundamentales:

a) *Los derechos fundamentales* son los únicos que interesan en este procedimiento constitucional. Son los únicos derechos que han sido reconocidos por el sistema jurídico, de otro modo, queda claro que no podrían restringirse ni suspenderse los *derechos humanos* toda vez que estos no se encuentran en el marco de una norma jurídica: todavía no han sido reconocidos por el Estado y, por tanto, escapan de su esfera de competencia. De este argumento se desprende que dentro de directrices estrictamente jurídicas, no es formalmente posible otorgar la suspensión ni restricción de “derechos humanos”.¹²⁷

b) La suspensión o restricción de derechos fundamentales tampoco es posible debido a que la naturaleza de algunos derechos de este tipo impide que se suspendan o restrinjan *per se*. A guisa de ejemplo se utilizará el *derecho a la vida* que tiene fundamento en el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹²⁸; este derecho fundamental no puede ser restringido ni suspendido, pues al menos desde el punto de vista clínico,

¹²⁷ Debe recordarse que los derechos humanos no existen en un ordenamiento positivo (desde el punto estrictamente dogmático.) Lo correcto es referirse a dichas prerrogativas como “derechos fundamentales”, entendidos como derechos humanos reconocidos por algún texto jurídico. Por lo tanto, se puede decir que todos los derechos fundamentales son derechos humanos, pero no todos los derechos humanos son fundamentales.

¹²⁸ En adelante CADH.

es materialmente imposible que a una persona le restrinjan o suspendan la vida por un tiempo determinado.

c) Se puede concluir que ni los derechos humanos ni los fundamentales pueden restringirse ni suspenderse, (al menos desde el punto de vista dogmático), por tanto, cuando el párrafo primero del artículo 29 de la Constitución hace referencia a la “suspensión y restricción de derechos y garantías”, debe tenerse en cuenta que dicha acepción no empata con la precisión terminológica que se propone.

Una vez que se han precisado los argumentos que defienden la idea de que no es posible suspender ni restringir “derechos” y que, a su vez, no pueden ser materia de este procedimiento ni los “derechos humanos” ni los “fundamentales”, será importante que se revise la posibilidad de suspender o restringir el concepto que resta: *garantías*.

Como se ha apuntado, las garantías son los medios predominantemente procesales que se encuentran casi siempre en el texto constitucional o en una ley reglamentaria cuya intención es proteger y afianzar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales. En ese orden de ideas, “restringir o suspender garantías” se parece un poco más a la acepción jurídica concreta, pero, tampoco es la terminología jurídica adecuada para el procedimiento en estudio.

Con el concepto que se construyó en torno a las garantías, debe revisarse cuáles son al menos en el sistema jurídico mexicano:

Al apartado que contiene las normas que prevén la existencia y regulan los medios de defensa de la constitución y de los derechos y las libertades: juicio de amparo, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, que en un sentido propio son las garantías del respeto de ellos, la carta magna no le destina un título especial; los comprende dentro del rubro genérico: del poder judicial.¹²⁹

A decir de Elisur Arteaga Nava, los medios de control constitucional o garantías constitucionales consisten en el amparo, controversia constitucional y acción de

¹²⁹ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 5.

inconstitucional, sin menoscabo de las garantías legales que ya se han expuesto también.

Para contestar el análisis correspondiente sobre la viabilidad conceptual relativa a la “suspensión o restricción de garantías”, se resuelve que esta tampoco es conveniente de conformidad con los siguientes planteamientos:

a) Si se suspenden o restringen las garantías como medio de control constitucional se bloquearía el acceso a los derechos fundamentales (como una consecuencia indirecta)¹³⁰, por lo que es imprescindible advertir que tales efectos jurídicos no son de ninguna manera la *ratio iuris* que persigue el multicitado procedimiento constitucional.

b) Si fuera conveniente utilizar el concepto de *suspensión de garantías* bastaría con señalar en el decreto correspondiente por parte del Ejecutivo Federal que durante el tiempo que dure del estado de excepción, los ciudadanos verían suspendida o restringida la posibilidad de promover cualquiera de los medios de control constitucional o legal. Realizar un decreto de esta naturaleza contrastaría totalmente con la técnica jurídica e impediría el pleno goce y ejercicio de todos los derechos del orden constitucional.

c) El segundo párrafo del artículo 29 de la Carta Magna señala el ejercicio de los derechos que por ningún motivo pueden restringirse ni suspenderse.¹³¹ A la letra dispone: [...] “*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*”.¹³² Dichas garantías

¹³⁰ Si quedan suspendidas las garantías que protegen y tutelan la efectividad de los derechos fundamentales, queda claro que estos quedan inhabilitados *ipso facto*.

¹³¹ El listado de tales derechos que por ningún motivo pueden verse afectados en este procedimiento se complementa con algunos tratados internacionales que se estudian más adelante.

¹³² Párrafo completo: “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”. [En línea], fecha de consulta: 10 de noviembre de 2018, 19:10. Este párrafo es resultado de una reforma al artículo 29 de la Constitución Política de fecha 10 de junio de 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

judiciales a las que se hace referencia son las garantías que ya se han estudiado, por lo que la *suspensión de garantías* se convierte nuevamente en un vocablo incompatible toda vez que la Constitución Política condena la suspensión de los medios que garantizan el ejercicio de los derechos antes mencionados.

d) El análisis antes expuesto refleja que, desde el punto de vista formal, no es propio hablar de suspensión o restricción de *derechos* ni tampoco de *garantías*. Lo anterior es un problema que debe resolverse puesto que pone en peligro el título de la presente investigación y de su estructura metodológica.

La respuesta estrictamente dogmática que se deriva de la presente investigación persigue dos objetivos a saber: 1) dejar muy claro que los “derechos y las garantías”, son instituciones del derecho positivo que no pueden suspenderse ni restringirse *per se*, (al menos en la dimensión doctrinal) y 2) La respuesta correcta consiste en que la suspensión o restricción en su caso, versa sobre el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales.

Como ya se expuso en la lista de acepciones útiles para este apartado, el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales consiste en lo siguiente: “Este concepto hace referencia a la materialización real del contenido relativo a los derechos fundamentales, es decir, al acceso y recepción efectivos de los beneficios que emanan de ese derecho”.¹³³

Existe confusión entre los conceptos relativos a la suspensión y restricción de “derechos humanos”, de “derechos fundamentales” y de “garantías”. Por lo tanto, se ofrece un resumen en la siguiente tabla de contenido que tiene por objeto desentrañar el aspecto lógico en el que descansa el procedimiento de suspensión.

Cuadro 1.7.1			
Denominación del procedimiento	Concepto sobre el que recae	Calificación	Explicación

¹³³ Véase: Cuadro 1.7.

Suspensión o restricción de	Derechos humanos	Incorrecto	Los derechos humanos no son derecho positivo, por lo tanto, escapan de la esfera de competencia por parte del Estado.
Suspensión o restricción de	Derechos fundamentales	Incorrecto	Existen derechos fundamentales que no pueden suspenderse ni restringirse, por ejemplo, el derecho a la vida.
Suspensión o restricción de	Garantías	Incorrecto	Existe una prohibición constitucional relativa a que durante la vigencia de este procedimiento no pueden suspenderse ni restringirse las garantías judiciales que protegen derechos fundamentales.
Suspensión o restricción del	Pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales	Correcto	Es el término correcto para el procedimiento suspensorio puesto que la afectación material que una persona podría sufrir en su esfera jurídica versa sobre el pleno goce y ejercicio de un derecho fundamental, dado que este no puede ser suspendido o restringido debido a su propia naturaleza. ¹³⁴

1.8 Justificación del título de esta tesis

Ahora bien, si ya ha quedado establecido que desde un punto de vista formal no pueden suspenderse las garantías, ni los derechos humanos ni los fundamentales debido a que la suspensión o restricción en su caso, recae sobre *el goce y ejercicio de los derechos fundamentales*, el título de esta investigación exige ser explicado.

La suspensión de garantías a la luz de los derechos humanos en el Estado mexicano obedece a la tradición jurídica que se ha empleado en nuestro sistema de derecho, pero también a los criterios que ha adoptado la comunidad internacional acerca de la denominación de este procedimiento constitucional: “En la CADH, el

¹³⁴ “[...] la literalidad de la CADH tampoco resulta del todo precisa al hacer alusión a la “suspensión de derechos” en el segundo párrafo del artículo 27. Ello porque, en realidad no puede estar refiriéndose literalmente a la “suspensión de los derechos” *per se*, sino, como se ha dicho, únicamente a la excepcional suspensión de su goce y ejercicio”. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, “La Suspensión de Garantías en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Pahuamba Rosas, Baltazar, y Zavala Gallardo, Erick, (coords.), *Aplicación de los derechos humanos*, México, Novum, 2014, p. 20.

capítulo IV de su primera parte lleva por denominación “Suspensión de garantías, interpretación y aplicación”. El artículo 27, que abre este capítulo, tiene por título el de “Suspensión de Garantías”.¹³⁵

Diversos tratados internacionales permiten que los Estados miembro puedan restringir o suspender, el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales ante el estado de excepción. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García ponen especial énfasis en que los derechos que sean motivo de dicho procedimiento constitucional no pueden verse afectados por sí mismos, por lo que, formalmente no desaparecen: “En otras palabras, los derechos suspendibles no desaparecen sino que sólo quedan expuestos a intervenciones concretas del Estado, que por virtud de la excepción queda habilitado para inobservarse momentáneamente [...]”¹³⁶

Es nuevamente importante mencionar que los derechos no pueden ser suspendidos (por sí mismos) toda vez que su calidad de inherencia impide que se cumpla con tal acontecimiento formal.

Lo que sucede con el procedimiento constitucional que se estudia, es que la suspensión opera en relación al goce y ejercicio de los derechos suspendibles, pero no de ellos en sí mismos (siempre que sean entendidos como unidad conceptual). El doctor Pedro Salazar realiza un planteamiento similar: “[...] a partir de ahora se contempla la suspensión o restricción “del ejercicio” del derecho y no del derecho mismo. Este fraseo implica que la titularidad de los derechos humanos fundamentales no puede suspenderse en ninguna circunstancia”.¹³⁷ [...] No puede traducirse en la suspensión de la titularidad de los derechos sino, en todo caso, de su ejercicio.¹³⁸

El procedimiento en estudio puede versar sobre la suspensión y/o restricción, pero para efectos jurídicos (constitucionales y convencionales) la denominación genérica que se realiza estriba en la denominación genérica de *suspensión* únicamente. Los

¹³⁵ *Ibidem*, p. 18.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 20.

¹³⁷ Salazar Ugarte, Pedro, “Estado de excepción, suspensión de derechos y jurisdicción”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *et al.*, (coords.), *Derechos humanos en la constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, UNAM y Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2013, t. I, p. 246.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 239.

párrafos 2 y 3 del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refieren al multicitado procedimiento como uno de naturaleza suspensiva.¹³⁹

Los criterios de la Corte Interamericana y su respectiva jurisprudencia proponen una denominación general para el procedimiento de suspensión de garantías. En coautoría Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García ofrecen la siguiente precisión:

La Corte Interamericana continúa utilizando la expresión “suspensión de garantías” para referirse al contenido normativo de este precepto, sin perjuicio de todas las aclaraciones conceptuales que ella misma ha explicitado en su propia jurisprudencia. A esta semejante lógica nos adscribimos, lo cual, ésa es la expresión que en lo sucesivo genéricamente invocaremos en el presente análisis.¹⁴⁰

Siguiendo la lógica de los autores de la cita anterior, se desprenden dos argumentos de gran calado que refuerzan y justifican el título de esta investigación: 1) existe una amplia y arraigada tradición jurídica acerca de la denominación de este procedimiento constitucional en dos dimensiones: en el ámbito nacional y en la órbita del derecho internacional público. La acepción más aceptada para dichos sistemas de derecho es la de “suspensión de garantías”; cuya utilidad genérica simpatiza con trabajos de derecho comparado que pudieran realizarse en lo sucesivo; 2) la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus distintas opiniones consultivas, sentencias y jurisprudencias al respecto hace referencia al tema como *suspensión de garantías*. Por lo anterior, se ha considerado relevante seguir con la tradición jurídica que se expone, anteponiendo la urdimbre de precisiones terminológicas que permiten

¹³⁹ Párrafo 2. del artículo 4. Del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos: La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. //Párrafo 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 tal suspensión. Texto consultado [en línea]: 29 de noviembre de 2018, 16:49, enlace electrónico: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

¹⁴⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, “La Suspensión de garantías en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Pahuamba Rosas, Baltazar, y Zavala Gallardo, Erick, (coords.), *op. cit.*, p. 21.

evaluar y establecer los alcances que trajo consigo la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos.

Como consecuencia de la investigación en la materia y del apoyo doctrinal de plumas bastante autorizadas en el tema, es preciso establecer que la denominación que se utilizará en este trabajo será la de “suspensión de garantías”, sin menoscabo de la clara diferencia de ese y de otros términos similares que ya se han expuesto.

CAPÍTULO 2: ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

¿Cómo ha de comprenderse lo que se va a agregar a la serie, si no se conocen los eslabones anteriores? Mas si por el contrario, se tienen claramente a la vista, ¡cuánta luz para lo que va a ocurrir! Es preciso poseer el sentido evolutivo del Derecho, sin eso, no se sabe nada en limpio, no se funda nada durable, se obra al azar, en las tinieblas de lo arbitrario, sobre el océano de las quimeras.

ÉMILE PICARD

El segundo capítulo de esta investigación está dedicado a presentar los antecedentes históricos consagrados en diversos ordenamientos, los cuales, dieron origen y contenido al procedimiento de suspensión de garantías. Para tales efectos, se estudiarán los ordenamientos jurídicos vigentes durante los siglos XIX y XX, por lo que, al realizar un estudio comparativo se podrá observar que existen algunas diferencias en torno a instituciones jurídicas comunes que fueron legisladas en diversos textos constitucionales de la época. Dicha diversidad legislativa se explica en función de los constantes cambios en la estructura política gestada a partir de la conformación de diversos grupos de poder.

La suspensión de garantías, aseveran algunos autores, encuentra su antecedente más antiguo en la sociedad del imperio romano y en las estructuras jurídicas de otras sociedades europeas, pero la delimitación de este trabajo prefiere que la línea de investigación se remita predominantemente a los antecedentes constitucionales mexicanos.

En la Constitución de 1812, promulgada por el régimen español, se encontraron diversas disposiciones jurídicas de naturaleza conservadora y liberal al mismo tiempo. Una de las instituciones más interesantes de este texto constitucional es el procedimiento de suspensión de garantías que fue regulado en el artículo 308.

En los tiempos en los que el General Santa Anna fue presidente de México, el multicitado procedimiento fue retomado en las Bases Orgánicas de 1843. Cabe

mencionar que la suspensión de garantías no estuvo contemplada en la Constitución de 1824 ni en el texto constitucional de 1836.

El desarrollo del artículo 29 constitucional alcanzó un alto grado de precisión jurídica con la Constitución de 1857 —dispositivo normativo que serviría más tarde para inspirar al texto que hoy conocemos—. La incorporación a dicho texto supremo fue una pieza de ingeniería constitucional que facilitó las condiciones jurídicas para hacer frente a los múltiples infortunios que se presentaron con motivo de la severa crisis social del siglo XIX.

En este periodo de la historia se manifestó el primer antecedente formal y contemporáneo del procedimiento de suspensión de garantías generado a causa del estado de excepción presentado durante la administración juarista.

Fue el artículo 29 de la Constitución de 1857 el que permitió que en 1911 el General Porfirio Díaz suspendiera el pleno goce y ejercicio de algunos derechos fundamentales. Como se sabe, posteriormente abandonaría el gobierno y saldría exiliado rumbo a Francia.

Lo que se puede decir del texto constitucional vigente es que se retomó (casi de manera literal), el contenido del artículo 29 de la Constitución de 1857, quedando establecido el nuevo procedimiento de suspensión en el mismo numeral constitucional.

Una vez que se realizó la declaratoria de guerra en contra de las potencias del eje, la Carta Magna de 1917 configuró el procedimiento de suspensión del 1o. de junio de 1942 siendo presidente Manuel Ávila Camacho. En este pasaje histórico, México participó en la Segunda Guerra Mundial con el famoso “Escuadrón 201” en apoyo de las potencias aliadas.

2.1. El procedimiento de suspensión de garantías en la Constitución Española de 1812

La convocatoria para la integración del Congreso Constituyente de 1812 tuvo una amplia diversidad representativa. Se contempló la elección de diputados de los territorios castellanos e indianos: “En 1810 se decide ampliar la convocatoria a las colonias españolas en virtud de que esa Constitución entraría también en vigor en estas. Fue así como el Consejo de Regencia de España expide en Cádiz, el 14 de febrero de 1810, un decreto por el que se dispone la elección de diputados ante las Cortes en todos los dominios de la Corona”.¹⁴¹

La Constitución de la Monarquía Española fue jurada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, y entró en vigor en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año (conocida comúnmente como la Constitución Gaditana o “la Pepa” dado el gentilicio de la provincia de Cádiz en España, lugar en el que se sancionó) [...] ¹⁴² La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Suspendida por el virrey Venegas poco después, fue restablecida por Calleja al año siguiente en algunas de sus partes [...] ¹⁴³

El texto constitucional de 1812 contempló nuevas instituciones de derecho de corte liberal, aunque la forma de Estado y los privilegios destinados al gobierno se conservaron: “La nueva ley suprema establecía la monarquía constitucional, con división de poderes, libertad de imprenta, abolición del tributo, el establecimiento de diputaciones provinciales (seis en la Nueva España) y ayuntamientos constitucionales en toda la población de mil o más habitantes [...] ¹⁴⁴

La Constitución de 1812 fue el primer ordenamiento constitucional promulgado por la corona española cuya aplicación y destino fue la de los territorios mixtos (peninsulares e indianos). Dentro de los 384 artículos que conformaron dicho texto

¹⁴¹ Mendoza Cruz, Luis, *op. cit.*, p. 29.

¹⁴² *Ibidem*, p. 34.

¹⁴³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1989, p. 59.

¹⁴⁴ Zoraida Vázquez, Josefina, “De la Independencia a la Consolidación Republicana”, en Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2015, p. 144.

normativo, uno de ellos puede considerarse como el primer antecedente de suspensión de garantías: el artículo 308; que al efecto representó una serie de potestades conferidas a las autoridades españolas para suspender las formalidades consagradas por el propio texto constitucional. Ignacio Burgoa señala: “La suspensión de garantías o “estado de sitio” también se previó, aunque no en forma tan clara, ni con la debida amplitud, en la *Constitución española de 1812* [...]”¹⁴⁵

En lo que hace a la suspensión de garantías dentro de esta Constitución, Felipe Tena Ramírez considera que el artículo 308 (encargado de la regulación de tal procedimiento), fue un tenue e incipiente dispositivo constitucional: “La Constitución Española de 1812, que tuvo vigencia nominal y discutible en México desde la independencia hasta el Acta Constitutiva, consagraba en su artículo 308 una modesta y tímida suspensión de garantías [...]”¹⁴⁶

El procedimiento de suspensión contenido en la Constitución de 1812 se apoyaba en la necesidad del Estado para suspender los derechos y formalidades referentes a la detención de los delincuentes siempre que se presentaran condiciones extraordinarias.

En otras palabras, se podían suspender las garantías de legalidad en favor de los delincuentes facilitando su detención. Dicha competencia se asignó a las Cortes Españolas sólo por un tiempo determinado.¹⁴⁷ Felipe Tena Ramírez apunta: “[...] suspensión de garantías, consistente en suspender las formalidades prescritas para el arresto de los delincuentes, por tiempo determinado, en toda, la monarquía o parte de ella, cuando en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado lo exigiese”.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 209.

¹⁴⁶ Martínez Báez, Antonio, y Tena Ramírez, Felipe, *Suspensión de garantías y legislación de emergencia. concepto general del estado de sitio. Las facultades extraordinarias en el derecho mexicano*, México, UNAM, 2006, p. 29.

¹⁴⁷ Artículo 308 de la Constitución de Cádiz de 1812: “Si en circunstancias extraordinarias la seguridad el Estado exigiese, en toda la Monarquía o parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado”. Legislación consultada el 27 de noviembre de 2018, 13:33 [en línea], <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2210/7.pdf>

¹⁴⁸ Martínez Báez, Antonio, y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 29.

El artículo 308 de la Constitución Gaditana tuvo influencia en textos constitucionales ulteriores, como el de 1857 y 1917. La Constitución de 1824 y la de 1836 no contemplaron la suspensión de garantías, pues fue hasta las Bases Orgánicas de 1843 que reapareció tal institución de derecho. Luis Mendoza señala: “Así pues, la Constitución de Cádiz sólo estuvo en vigor entre marzo de 1812 y mayo de 1814. Volvería a estarlo entre 1820 y 1823, y de 1836 a 1837. Mas a pesar de su breve vigencia, muchos de sus principios fueron desarrollados en otros instrumentos constitucionales a lo largo del siglo”.¹⁴⁹

Aguilar y Maya señaló en una conferencia en 1945 que las constituciones del 24 y 36 habían retomado algunos aspectos de la de Constitución de Cádiz. Como ha quedado establecido, dichos textos constitucionales no contemplaron la suspensión de garantías. Es probable que se deba a una confusión por parte del jurista o que sus declaraciones encuentren una estrecha relación con lo que se explicará más adelante:

Las Constituciones mexicanas de 1824, 1836, y 1843 se inspiran en el artículo 308 de la Constitución de Cádiz del año de 1812, que determinó que si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las fórmulas constitucionales prescritas para el arresto de los delincuentes, *podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado [...]*¹⁵⁰

Cuando el entonces Procurador General de la República mencionó que las constituciones de 1824 y 1836 se habían inspirado en el contenido del artículo 308 de la Constitución de Cádiz, tuvo que haber hecho la precisión relativa a que dicho artículo de la Constitución de 1812 sólo estableció los antecedentes (muy remotos) de algunos rasgos de la actuación para el procedimiento de suspensión, pero no del procedimiento en sí mismo.

¹⁴⁹ Mendoza Cruz, Luis, *op. cit.*, p. 39.

¹⁵⁰ De la Cueva Mario, y Aguilar y Maya, José, *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad*, México, UNAM, 2006, p. 41.

Si no fuera ese el caso, el distinguido abogado habría cometido una confusión toda vez que ni la Constitución del 24 ni la del 36 consideraron a la suspensión de garantías como parte de su contenido normativo.

El doctor Zarazúa Martínez realizó el siguiente apunte: “[...] la suspensión de garantías se previó también en la Constitución española de 1812; no así en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, ni en la Constitución federal del 4 de octubre de ese mismo año”.¹⁵¹ Continúa subrayando que en el texto de 1836 tampoco se encontró dicho procedimiento constitucional: “[...] la Constitución centralista de 1836 también fue omisa por cuanto a la suspensión de garantías individuales, y al otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar a favor del Ejecutivo”.¹⁵²

Aunque la Constitución de Cádiz no tuvo aplicación material en la Nueva España y su vigor fue intermitente en Europa, debe considerarse al artículo 308 de la multitudinaria constitución como el primer antecedente del procedimiento de suspensión de garantías en lo que hace a la vigencia de textos constitucionales en territorios posteriormente mexicanos. Esta Constitución es, sin lugar a duda, una valiosa fuente histórica del derecho.

2.2 La suspensión de garantías en las Bases Orgánicas de 1843

Anastasio Bustamante asumió el poder en 1837 y posteriormente fue derrocado por el General Antonio López de Santa Anna en alianza con José Mariano Paredes quienes promulgaron un plan denominado “Plan de Guadalajara” cuyo contenido establecía la convocatoria de un Congreso Constituyente y el regreso de Santa Anna a la silla presidencial.¹⁵³ Después de esto se convocaría a un Congreso Constituyente para dotar al Estado de un nuevo texto constitucional.

¹⁵¹ Zarazúa Martínez, Ángel, “La suspensión de garantías”, en Cienfuegos Salgado, David, y Macías Vázquez, María Carmen (coords)., *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano, Protección de la persona y derechos fundamentales*, México, UNAM-IIJ, 2006, p. 320.

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ *Cfr.* Mendoza Cruz, Luis, *op. cit.*, p. 65.

La conformación tal Congreso, favorecía el regreso Santanista al poder. Esto encontró múltiples reclamos que cuestionaban el proceso de integración de dicho órgano legislativo. Pronto se hicieron escuchar voces que exigieron su disolución: “Por esas fechas, 29 vecinos de Huejotzingo, Puebla protestaron, desconociendo al Congreso y pidiendo que el Presidente nombrara una junta para reformar la Constitución. Santa Anna hizo caso a las demandas de tales 29 personas y nombró una junta tras disolver el Congreso”.¹⁵⁴

La junta expidió el 12 de junio de 1843 las llamadas *Bases de Organización Política de la República Mexicana* donde todos los poderes fueron absorbidos por el Supremo Poder Conservador.¹⁵⁵ Cuando dichas Bases Orgánicas tuvieron vigencia constitucional, se llevaron a cabo elecciones presidenciales donde Antonio López de Santa Anna resultó ganador. Posteriormente, un grupo de federalistas opositores al régimen intentó derrocar al gobierno santanista en 1844. Josefina Zoraida narra de manera muy puntual dicho pasaje histórico:

Una vez juradas las Bases Orgánicas y realizadas las elecciones en 1843, Santa Anna resultó elegido presidente, con un congreso de federalistas moderados empeñado en hacerlo cumplir el orden constitucional. Por lo tanto, cuando en noviembre de 1844 intentó disolverlo, el congreso se resistió y el 5 de diciembre de 1844 desafió a Santa Anna con el apoyo del poder judicial, el ayuntamiento y el populacho de la capital.¹⁵⁶

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia del periodo más turbulento de la historia de México. Lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norteamérica, y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno.¹⁵⁷ Según lo narrado por el maestro Felipe Tena Ramírez, dicho texto constitucional tuvo vigencia durante las hostilidades con los Estados Unidos. Aun en medio de este conflicto con el vecino del norte, los grupos políticos de la época no dieron cese a la disputa del poder.

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ *Idem.*

¹⁵⁶ Zoraida Vázquez, Josefina, “De la independencia a la consolidación republicana”, en Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 163.

¹⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 404.

Las Bases Orgánicas contaron con un total de 202 artículos que corrigieron deficiencias jurídicas de textos constitucionales del pasado. No obstante, el contenido de dicho ordenamiento mostraba una clara dilección por las facciones conservadoras, particularmente cuando se legisló en torno a la implantación de una forma de gobierno centralista.

En lo que hace a la suspensión de garantías también se dedicó un artículo para regular dicho procedimiento, que en calidad y contenido se pareció mucho al artículo 308 de la Constitución Gaditana:

Artículo 198 de las Bases Orgánicas de 1843

Si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la nación exigiere en toda la República, ó parte de ella, la suspensión de las formalidades prescritas en estas Bases, para la aprehensión y detención de los delincuentes, podrá el Congreso decretarla por determinado tiempo.¹⁵⁸

[...] en las llamadas bases orgánicas de 1843 se contenía la previsión, a favor del Congreso para suspender o “*minorar*” las garantías individuales en circunstancias extraordinarias cuando la seguridad de la nación lo exigiese en toda la República o parte de ella, “para la aprehensión y detención de los delincuentes”.¹⁵⁹

La suspensión de garantías en las Bases Orgánicas se dio en los siguientes términos: 1) la suspensión podría presentarse sobre algunos derechos reconocidos por las propias Bases; 2) en tiempos extraordinarios, se facilitaba la aprehensión y detención de delincuentes; 3) dicha suspensión podía darse en toda la República o en parte de ella; 4) se realizaba por un tiempo determinado; 5) la autoridad facultada para la ejecución de dicho procedimiento era el Poder Legislativo y; 6) el Congreso con fundamento en la fracción XVIII del artículo 66 de las Bases podía otorgar facultades extraordinarias al titular del Ejecutivo:

Fue entonces cuando por primera vez penetraron en nuestro Derecho positivo las debatidas facultades de excepción, pues se autorizó que el Congreso ampliara las facultades del Ejecutivo y

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 435.

¹⁵⁹ Zarazúa Martínez, Ángel, “La suspensión de garantías”, en Cienfuegos Salgado, David, y Macías Vázquez, María Carmen (coords.), *op. cit.*, p. 320.

suspendiera las formalidades prescritas para la aprehensión y detención de los delincuentes, si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la nación lo exigiere en toda la República o en parte de ella.¹⁶⁰

La fracción XVIII del artículo 66 de las Bases Orgánicas de 1843¹⁶¹, contemplaron la posibilidad de otorgar facultades al presidente en relación con el artículo 198. Dichos artículos constituyeron el primer antecedente formal de las facultades extraordinarias como una consecuencia accesoria del procedimiento de suspensión de garantías¹⁶²: “XVIII.—Ampliar las facultades del Ejecutivo con sujeción al artículo 198 en los dos únicos casos de invasión extranjera, o de la sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios para reprimirla. Esta resolución se tomará por dos tercios de cada Cámara”.¹⁶³

Es preciso mencionar que dicho antecedente de suspensión fue nuevamente tenue e inoperante. Aunque el Estado mexicano pasó por problemas sociales durante la vigencia de las Bases Orgánicas que pudieron encausar la configuración del procedimiento suspensorio, eso nunca sucedió. La dimensión jurídica para suspender garantías se encontraba investida de poca trascendencia, especialmente si se toma en cuenta que el poder se encontraba supeditado a las rebeliones y golpes de estado; por lo que la legalidad fue un concepto que se observó sólo para lo necesario y conveniente.

Como se ha mencionado anteriormente y como se puede apreciar, el artículo 198 de las Bases y el 308 de la Constitución Española guardan una estrecha relación de semejanza. Apelando al principio *primero en tiempo, primero en derecho*, debe

¹⁶⁰ Martínez Báez, Antonio, y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 37.

¹⁶¹ Capítulo relativo a las atribuciones y restricciones del Congreso.

¹⁶² Previendo en el artículo 66 la posibilidad de que el Congreso ampliará las facultades del Ejecutivo, con sujeción al artículo 198, en los casos de invasión extranjera o sedición, mientras que el artículo 198, se preveía una prohibición de suspender o aminorar las garantías individuales fuera de estos casos. Véase: Pelayo Moller, Carlos María, “La suspensión de garantías en la Constitución de 1917 ayer y hoy: Lecciones del pasado y del presente para el futuro inmediato”, en Esquivel, Gerardo, *et al.*, (coords.), *Cien ensayos para el centenario*, México, UNAM e Instituto Belisario Domínguez, 2017, t. II, p. 342.

¹⁶³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 415.

decirse que el texto constitucional de 1843, se inspiró (demasiado) en el precepto de la Constitución Gaditana, al grado de parecer un artículo plagiado.

Cuadro 2.2	
Artículo 308 de la Constitución de Cádiz de 1812	Artículo 198 de las Bases Orgánicas de 1843
Si en circunstancias extraordinarias la seguridad el Estado exigiese, en toda la Monarquía o parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado.	Si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la nación exigiere en toda la República, ó parte de ella, la suspensión de las formalidades prescritas en estas Bases, para la aprehensión y detención de los delincuentes, podrá el Congreso decretarla por determinado tiempo.

2.3 La suspensión de garantías en la Constitución de 1857

La Constitución de 1857 fue un producto político derivado de las encarnizadas batallas que se produjeron entre los partidos liberal y conservador. Dichas disputas se dieron primero en la dimensión social y después al interior del Congreso Constituyente de 1856. Esta influencia partidista fue alimentada por la dictadura intermitente de Antonio López de Santa Anna que, entre otros aspectos, se había caracterizado por el abuso de políticas centralizadoras: “La dictadura de Santa Anna radicalizó las posiciones políticas. Aunque los dos partidos compartían la aspiración de progreso, su idea de cómo alcanzarlo era diferente”.¹⁶⁴

Los liberales diseñaron un plan de nación inspirado en el principio de la división de poderes que ya había sido recogido en la Constitución de 1824. Asimismo, se abanderaron los ideales de una república representativa y democrática, así como la instalación de un modelo jurídico con amplias libertades: “Los liberales por su parte, pensaban que sólo una república representativa, federal y popular similar al modelo norteamericano podía garantizarla [...]”¹⁶⁵ Los conservadores por su parte, trataron de

¹⁶⁴ Zoraida Vázquez, Josefina, “De la independencia a la consolidación republicana”, en Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 170.

¹⁶⁵ *Idem.*

pacificar al país, inspirados en un sistema monárquico apuntalado por una iglesia y un ejército fuertes.¹⁶⁶

En 1856 se convocó a un Congreso Constituyente para redactar una nueva Constitución con el ánimo de renovar la vida pública de México a través de algunos principios jurídicos fundamentales. La intención era expedir una nueva Constitución con demasiada premura, el proyecto se contempló para menos de un año: “El 18 de febrero de 1856 se estableció el Congreso Constituyente, en el Salón de Embajadores del Palacio Nacional, cuyo propósito era crear una Constitución en un lapso no mayor a un año tras su instalación”.¹⁶⁷

El Congreso Constituyente se conformó por liberales y conservadores, tal como había sucedido desde el inicio de la segunda década de 1800. Los conservadores por su parte, defendían exacerbadamente los intereses de la iglesia católica y la conservación de los privilegios de los que gozaba el clero y la milicia. Luis Mendoza apunta: “El Partido Conservador era el vocero del clero en el Congreso y deseaba, por tanto, consolidar un principio de intransigencia religiosa. Sus intereses eran los que prevalecieron desde la Colonia, la subsistencia de los fueros militar y eclesiástico, y que se conservaran los privilegios de la clase poderosa sin fomentar la libertad de cultos ni la libertad de imprenta o de enseñanza”.¹⁶⁸

En lo que hace al partido liberal (facción que obtuvo mayoría al interior del Congreso)¹⁶⁹, le interesaba la configuración de un sistema de libertades apoyado en la tolerancia y la igualdad. La ideología liberal que era totalmente opuesta al ideario conservador encontró apoyo muy rápido entre quienes consideraban que eran superiores los derechos y libertades para todos, que los privilegios y recatos para unos cuantos: “Para los liberales, lo más importante era el ser humano que debía ser protegido a través del derecho. Igualmente, los liberales deseaban establecer las

¹⁶⁶ Cfr., *Idem*.

¹⁶⁷ Mendoza Cruz, Luis, *op. cit.*, p. 75.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 76.

¹⁶⁹ Dicho Congreso Constituyente estuvo integrado por 93 diputados y sus respectivos suplentes. Cfr. Mendoza Cruz, Luis, *op. cit.*, p. 79.

libertades de culto, de imprenta y de enseñanza que beneficiarían enormemente al pueblo mexicano”.¹⁷⁰

La constitución promulgada el 5 de febrero de 1857 no era radical, pero introdujo en forma sistemática los “derechos del hombre”: libertad de educación y de trabajo; libertad de expresión, de petición, de asociación, de tránsito, de propiedad, igualdad ante la ley, y la garantía de no ser detenido más de tres días sin justificación.¹⁷¹

El ex presidente de la República Miguel de la Madrid consideró que la Constitución de 1857 introdujo un amplio catálogo de derechos y garantías que luego serían retomados por la Constitución Política vigente: “Los Derechos del Hombre fueron reconocidos por la Constitución liberal como *“la base y el objeto de las instituciones sociales”* (Art. 1º) y en la sección I de su primer Título fue consignado un completísimo catálogo de libertades humanas, que casi en su integridad fue reproducido por la Constitución vigente de 1917”.¹⁷² Los preceptos constitucionales que garantizaban lo que algún día se denominó como *derechos del hombre* configuraron una serie de derechos y libertades fundamentales que pronto se convirtieron en una plataforma esencial para el sistema jurídico vigente.

La promulgación de dicho texto constitucional no tuvo (en principio), mayor problema.¹⁷³ Fue solemnemente expedida, se clausuraron los trabajos legislativos y se dio al país una nueva ruta social a partir de una nueva norma fundamental: “El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución”.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Jorge Carpizo citado por Mendoza Cruz, Luis, *op. cit.*, p. 76.

¹⁷¹ Zoraida Vázquez, Josefina, “De la Independencia a la Consolidación Republicana”, en Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 172.

¹⁷² De la Madrid Hurtado, Miguel, *El pensamiento económico en la constitución mexicana de 1857*, México, Porrúa, 1986, p. 57.

¹⁷³ Muy pronto se hizo presente el descontento conservador, en parte explicado por la inclusión de instituciones liberales que llegaron al texto de 1857, y en parte por su derrota social y política.

¹⁷⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 604 y 605.

Para referirse al antecedente de suspensión de garantías incorporado en este texto, es importante mencionar al artículo 29 de la Constitución de 1917. Ambas constituciones (la de 57 y la vigente), comparten el mismo numeral para el procedimiento suspensorio con una redacción casi idéntica.

Ángel Zarazúa parafrasea al maestro Ignacio Burgoa para referirse a la Constitución de 1857 como un texto bastante garantista: «Este prestigiado jurista nos refiere que el artículo 29 de la actual Constitución corresponde en número y contenido a la de 1857, aclarando que en esta última, la suspensión de garantías podía comprender a todas con excepción “de las que aseguran la vida del hombre”». ¹⁷⁵ El texto del maestro Burgoa es el que sigue:

El artículo 29 de nuestra actual Constitución tiene su antecedente inmediato en el precepto que con el mismo número corresponde a la *Constitución de 1857*. En este último ordenamiento, la suspensión de garantías podía comprender a todas con excepción “de las que aseguran la vida del hombre”. Esta salvedad obedeció al espíritu hostil a la pena de muerte que alentaba en el Congreso Constituyente de 1856-57. ¹⁷⁶

La Constitución de 1857 varía esencialmente de los esquemas anteriores, ya que en su artículo 29 otorgaba una clara protección a los derechos relativos a la vida del hombre. ¹⁷⁷ El contenido de este dispositivo constitucional era ampliamente proteccionista puesto que la suspensión sólo podía tener lugar en los casos más graves y no podrían suspenderse ni restringirse los derechos más elementales, sin los cuales, el hombre pudiera correr el riesgo de perder su condición de *ser humano*.

Para Mario de la Cueva la suspensión de garantías debía ser entendida como la última *ratio* por parte del Estado: “El artículo 29 de la Constitución significa que nunca, ni siquiera en los casos de grave peligro para la Patria, pueden suspenderse los derechos del hombre, si no es con las condiciones y requisitos consignados en el mismo artículo 29”. ¹⁷⁸

¹⁷⁵ Zarazúa Martínez, Ángel, “La suspensión de garantías”, en Cienfuegos Salgado, David, y Macías Vázquez, María Carmen (coords.), *op. cit.*, p. 320.

¹⁷⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 208.

¹⁷⁷ Pelayo Moller, Carlos María, *op. cit.*, p. 343.

¹⁷⁸ De la Cueva Mario, y Aguilar y Maya, José, *op. cit.*, p. 9.

El artículo 29 de la Constitución de 1857 debe considerarse como un artículo demasiado vanguardista para su época en virtud de las siguientes consideraciones: 1) encuentra una marcada diferencia con la técnica legislativa empleada por los artículos 308 y 198 de las constituciones de Cádiz y las Bases Orgánicas de 1843, respectivamente; 2) el artículo 29 de 1857 establece la naturaleza del procedimiento suspensorio de una forma muy clara, es decir, se exige que sólo pueda configurarse en los supuestos de suma amenaza para la integridad del Estado y; 3) el multicitado precepto es la plataforma en la que se apoya la redacción del artículo 29 de la Constitución de 1917.

Véase en la siguiente tabla la evolución de los dispositivos constitucionales que regularon la suspensión de garantías:

Cuadro 2.3		
Artículo 308 de la Constitución de Cádiz de 1812	Artículo 198 de las Bases Orgánicas de 1843	Artículo 29 de la Constitución de 1857
Si en circunstancias extraordinarias la seguridad el Estado exigiese, en toda la Monarquía o parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado.	Si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la nación exigiere en toda la República, ó parte de ella, la suspensión de las formalidades prescritas en estas Bases, para la aprehensión y detención de los delincuentes, podrá el Congreso decretarla por determinado tiempo.	En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con la 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 las suspensión pueda

		contraerse á determinado individuo. ¹⁷⁹
--	--	--

Las adversas condiciones sociales que se produjeron durante la vigencia de la Constitución de 1857 obligaron a los gobernantes de la época a expedir algunas leyes suspensivas con base en el artículo 29 del texto de 1857: “Bajo la Constitución de 57 se expidieron por el Congreso varias leyes suspensivas de garantías”.¹⁸⁰ La suspensión de garantías más representativa durante la vigencia de esta Constitución fue la que se hizo en 1861 durante el gobierno del presidente Juárez y la de 1911 con el General Díaz, procedimientos de los que se escribirá más adelante.

2.3.1 Discusiones del Congreso Constituyente de 1856-57 en torno al artículo 29 constitucional

A pesar de su moderación, la constitución dejó descontentos a los conservadores y resultó insuficiente para los puros. Esta circunstancia, hizo flaquear a muchos políticos, favoreció la posición de Benito Juárez quien, por la firmeza de sus convicciones constitucionales, se mostró dispuesto a jugarse todo por la ley fundamental.¹⁸¹

La Constitución de 1857 fue una conquista política por parte de los diputados liberales quienes asestaron valiosos golpes en contra de la ideología conservadora. Con lo anterior se dio inicio a la guerra de reforma: “El papa Pío IX condenó los actos del gobierno liberal inspiró al arzobispo Antonio Pelagio de Labastida a incitar a una rebelión conservadora, por lo que fue desterrado. Esto hizo que muchos liberales sostuvieran la necesidad de una dictadura liberal de transición”.¹⁸²

¹⁷⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 610.

¹⁸⁰ Pelayo Moller, Carlos María, *op. cit.*, p. 343.

¹⁸¹ Zoraida Vázquez, Josefina, “De la independencia a la consolidación republicana”, en Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 172.

¹⁸² *Ibidem*, p. 173.

El Congreso Constituyente de 1856-57 estuvo integrado por destacados políticos y abogados quienes enriquecieron el debate legislativo en torno a las distintas instituciones jurídicas que surgieron con motivo de la universalidad ideológica. Como ya se ha apuntado, la legislación del artículo 29 fue uno de los trabajos más ejemplificativos de dichas discusiones.

También se produjeron férreos debates en torno a la supresión de la Cámara de Senadores. La materialización constitucional de la separación de la iglesia y el Estado también fue objeto de discusión. Daniel Moreno considera de suma importancia las discusiones del Congreso de 57: “Los debates del Congreso Constituyente de 1856-57 son probablemente los más importantes que se han dado en México”.¹⁸³

En lo que hace al trabajo legislativo al interior del Congreso, el artículo 29 fue uno de los principales retos que caracterizaron los trabajos del Constituyente de 1856-57 puesto que la redacción del texto que dio identidad al precepto constitucional en comento, fue objeto de múltiples y acaloradas discusiones al interior de dicho órgano legislativo. Tena Ramírez señala el triunfo de los diputados progresistas: “La batalla decisiva se libró en el Congreso de 56, donde merced a su habilidad y en par a su suerte, los partidarios de las medidas de excepción alcanzaron por fin el triunfo, en memorables y agitados debates”.¹⁸⁴

El proyecto para la redacción de la Constitución de 1857 contenía, inicialmente en el artículo 34, el procedimiento para la suspensión de garantías tal como sigue:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan ó puedan poner á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con consentimiento del congreso de la Unión, y en los recesos de éste, el consejo de gobierno, puede suspender las garantías otorgadas en esta constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales, y sin que las suspensión pueda contraerse á determinado individuo.¹⁸⁵

¹⁸³ Moreno, Daniel, citado por Mendoza Cruz, Luis, *op. cit.*, p. 78.

¹⁸⁴ Martínez Báez, Antonio, y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 29.

¹⁸⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 558.

Durante los trabajos del Congreso se realizaron múltiples propuestas de modificación del proyecto original, por lo que el contenido del artículo 34 había sido eliminado del proyecto de texto constitucional a finales del mes de agosto: “Parecía, pues, que el Constituyente de 56 se decidía hasta este momento, por el sistema de 24, adverso a las medidas de emergencia. Esto se corrobora por el hecho de que pocos días antes, el 26 de agosto, la Comisión de Constitución había retirado el artículo 34 del proyecto, que autorizaba la suspensión de garantías [...]”¹⁸⁶

En *Historia del Congreso Constituyente de 1857* de Francisco Zarco, se informa en la sesión del 26 de agosto de 1856 que se había retirado el artículo 34: “La Comisión retiró, con permiso del Congreso, el art. 34 (Corresponde al art. 29 de la Constitución) sobre suspensión de garantías individuales, para presentarlo con los otros artículos de la misma sección que le han sido devueltos”.¹⁸⁷

Para noviembre, la Comisión redactora¹⁸⁸, reordenó la mayoría del contenido del proyecto constitucional y una vez que este fue presentado, se conservó la integridad del artículo 34 relativo a la suspensión de garantías: “Pero poco tiempo después, el 21 de noviembre, la Comisión volvió sobre sus pasos y presentó nuevamente sin modificación, el artículo 34 del proyecto [...]”¹⁸⁹

En el libro de Zarco se expone que para la sesión de 21 de noviembre de 1856 se puso a discusión el artículo 34 del proyecto: “Comenzó por secreta, y abierta la pública, se abrió el debate sobre el art. 34 del proyecto de constitución que antes había sido retirado por la Comisión”.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Martínez Báez, Antonio, y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 41.

¹⁸⁷ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, p. 268.

¹⁸⁸ Para formular el Proyecto de Constitución que serviría como base a las discusiones del Congreso Constituyente, se integró la Comisión respectiva con las personas de Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera, Mariano Yáñez, José Ma. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero, como propietarios y como suplentes, José María Mata, y José M. Cortés Esparza. Mas tarde se agregaron a la misma comisión, José María del Castillo Velasco y Melchor Ocampo. Véase: De la Madrid Hurtado, Miguel, *op. cit.*, pp.105-106.

¹⁸⁹ Martínez Báez, Antonio, y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 41.

¹⁹⁰ Zarco, Francisco, *op. cit.*, p. 268.

Francisco Zarco quien fue diputado por el Estado de Durango es considerado como uno de los intelectuales más distinguidos del Congreso Constituyente de 1856-57. Muchas de sus ideas progresistas quedaron plasmadas en el texto constitucional de la época, demostrando con ello, su profundo cuidado por las instituciones de la República.

Para el debate relativo al artículo 34 del entonces proyecto de Constitución (que más tarde encontraría acomodo en el artículo 29 de la Constitución de 1857), Zarco mostró una postura de oposición fundando su participación en el temor de que las autoridades del Estado pudieran abusar de las atribuciones que se otorgaban al respecto. La alusión del diputado corresponde al tema de suspensión de garantías y facultades extraordinarias:

El Sr. Zarco, diciendo que acaso el triste recuerdo de lo perniciosas que habían sido al país las facultades extraordinarias concedidas a los gobernantes, lo hacían hablar en contra del artículo; creyó que éste aun para los que creen que en casos de conflicto se necesita algo superior a la ley, era demasiado vago porque no se limitaba a los casos de invasión y de perturbación, sino que hablaba de cualesquiera otros que pongan o puedan poner en peligro a la sociedad [...] ¹⁹¹

Francisco Zarco continúa: “Si bien es garantía que para la suspensión sea preciso el consentimiento del Congreso, es sabido que los gobiernos pueden exagerar los peligros, y que los congresos en momentos de terror puedan ser sorprendidos y hacer concesiones de que se arrepienten más tarde”. ¹⁹²

Una de las mayores preocupaciones del diputado Francisco Zarco se encontraba en la redacción original del artículo que se estudia, pues se puede apreciar que era posible suspender todas las garantías, (menos las que aseguraran la vida del hombre), permitiendo así, la suspensión de otros derechos fundamentales que, en palabras de Zarco, también eran importantes: “Además, la Comisión sólo salva la vida del hombre, desentendiéndose de otras preciosas garantías, como la propiedad, la

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 269.

¹⁹² *Idem*.

libertad de trabajo, la libertad de prensa, la división de poderes, el no sufrir pena, sino en virtud de sentencia del tribunal competente, etc”.¹⁹³

El diputado por México, José María Mata, rebatió los argumentos de Zarco diciendo que el artículo relativo a la suspensión de garantías debía limitarse sólo a dicho procedimiento constitucional y no a otros temas que no son de su competencia como la división de poderes o lo concerniente a las resoluciones jurisdiccionales: “El Sr. Mata dice que el artículo no puede referirse a la división de poderes, ni a penas que no impongan los tribunales, porque trata sólo de las garantías individuales, es decir, de las consignadas en la acta de derechos”.¹⁹⁴

José María Mata hizo una defensa relativa a la regulación del estado de emergencia: “En casos de conflicto es indudable que suele ser necesario el estado de sitio, y si la autoridad comete alguna injusticia, será reparable. Por esto la Comisión ha querido en todo caso salvar la vida del hombre”.¹⁹⁵ Del mismo modo, se aprecia que la propuesta del diputado Mata parece ser bastante elocuente.

El diputado Mata señaló las terribles características que acompañan al estado de excepción: “[...] el estado de sitio es la situación más horrible que puede pesar sobre un pueblo, es el poder militar superior a todas las leyes, es el juicio por comisión, es la más insoportable de las tiranías”.¹⁹⁶

Cuando Zarco acusó a la redacción del artículo 34 de *vaguedad* —porque quedaba abierta la posibilidad para múltiples hipótesis con la frase: *cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grave peligro o conflicto*—, Ponciano Arriaga quien era representante del Estado de Guerrero rebatió sus argumentos de la siguiente manera: “[...] por perfecta y precisa que sea la ley, siempre ocurren casos extraordinarios, fortuitos, e imprevistos que demandan la pronta acción del poder

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ *Idem.*

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 270.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 271.

público. [...] Es imposible determinar todos los casos, porque no es dado al espíritu humano hallar una mediada para preveer las eventualidades del porvenir”.¹⁹⁷

El diputado por México, Melchor Ocampo, consideró de suma importancia la inclusión del procedimiento de suspensión en el texto fundamental haciendo una analogía entre el Estado que se ve afectado por un acontecimiento que pone en peligro su integridad y la de un cuerpo humano que se encuentra enfermo: “El Sr. Ocampo anuncia que la Comisión modifica el artículo, refiriéndolo solo a las garantías individuales; recurriendo después a un símil médico, dice que el estado normal es el de salud, la ley el método higiénico, los casos de perturbación las enfermedades, y la dictadura el remedio. Desarrollando esta comparación, defiende el artículo con bastante habilidad”.¹⁹⁸

La discusión tenía que suscitarse vivamente. Entre otros, impugnaron el proyecto Zarco y Moreno y lo defendieron Mata, Ocampo y Arriaga.¹⁹⁹ Como se puede apreciar en el breve extracto de las discusiones presentadas por parte de los diputados constituyentes, el artículo de suspensión de garantías puede considerarse como uno de los que más ejemplifican la pluralidad legislativa.

Para finales del mes de noviembre, quedó aprobado el artículo encargado de la suspensión de garantías contenido en el proyecto de Constitución: “SESIÓN DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1856.- Quedó aprobado el art. 34 del proyecto de Constitución, sobre suspensión de las garantías individuales, por 68 votos contra 12”.²⁰⁰

Finalmente y a modo de resumen, se ofrece una comparación entre el artículo 34 del proyecto de Constitución de 1857 y la redacción final para el artículo 29 del mismo ordenamiento. Las modificaciones que se realizaron a dicho precepto fueron realmente mínimas y sólo versaron en la sustitución gramatical de algunas palabras:

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 273.

¹⁹⁸ *Idem*.

¹⁹⁹ Martínez Báez, Antonio, y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 42.

²⁰⁰ Zarco, Francisco, *op. cit.*, p. 276.

Cuadro 2.3.1	
Artículo 34 del proyecto de Constitución de 1857	Artículo 29 de Constitución de 1857
<p>En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan ó puedan poner á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con consentimiento del congreso de la Unión, y en los recesos de éste, el consejo de gobierno, puede suspender las garantías otorgadas en esta constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales, y sin que las suspensión pueda contraerse á determinado individuo.²⁰¹</p>	<p>En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con la 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 las suspensión pueda contraerse á determinado individuo.²⁰²</p>

2.4 Suspensión de garantías en la Constitución de 1917

La Constitución de 17 significó el triunfo de los caudillos revolucionarios y la caída de la dictadura porfirista. Entre otras cosas, la nueva legislación constitucional perseguía el establecimiento de la igualdad para las distintas clases sociales. El objetivo del nuevo texto fundamental trató de contrarrestar las consecuencias generadas por la desigualdad social que se había hecho muy presente en el régimen de Porfirio Díaz.

Los derechos laborales habían sido reducidos al mínimo y el sistema capitalista que se organizó durante el régimen del dictador favoreció enormemente a extranjeros, empresarios y terratenientes. El dominio de la tierra se encontraba en manos de muy pocas familias y la división de clases sociales se acentuó durante este capítulo de la historia de México.

²⁰¹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 558.

²⁰² Mendoza Cruz, Luis, *op. cit.*, p. 395.

La distinguida investigadora Elisa Speckman ilustra la composición de los primeros deciles sociales (los más desprotegidos) durante el México porfirista: “En la parte inferior estaban los campesinos sin tierra, que trabajaban para los rancheros prósperos y, en mayor proporción, para los latifundistas. Entre ellos se cuentan los peones acasillados, que vivían en la hacienda o alrededor del casco y que recibían un salario fijo; trabajadores temporales, contratados sólo cuando existía necesidad de mano de obra [...]”²⁰³

En contraste, el doctor Jorge Carpizo señala con poca trascendencia los atributos de la clase alta: “Los denominados ricos lo eran no por poseer bienes, sino por tener una renta que les permitía vivir con cierta holgura. Se daba el caso en algunas provincias que personas cuyos bienes oscilaban en los quinientos pesos eran consideradas ricas”.²⁰⁴ La justificación que hace el jurista es en parte facciosa debido a que no hace mención de que esa riqueza tenía fundamento en los privilegios otorgados por parte del Estado y que, los “aparentemente ricos” sí lo eran en realidad; especialmente si eran comparados con aquellos que vivían en condiciones de extrema miseria.

El hartazgo que se produjo con motivo de la marcada división de clases sociales hizo estallar una de las crisis más importantes que darían cauce al movimiento armado. Como ya se ha apuntado, la clase empresarial y los tenedores de la tierra gozaban de las más amplias prerrogativas que reflejaban la fractura que se había hecho del tejido social en detrimento de los desposeídos.

Durante el tiempo que duró la división de clases, se promovió la dilección por las maneras europeas (especialmente por las francesas), al mismo tiempo que se despreciaba lo nacional. Nuevamente se cita el copioso estudio de la doctora Speckman: “En suma, la sociedad urbana presentaba una profunda división clasista e incluso étnica. A las élites les preocupaba la apariencia de los sectores populares y

²⁰³ Speckman, Elisa, “El porfiriato”, en Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2015, p. 214.

²⁰⁴ Carpizo, Jorge, *La Constitución de 1917*, México, UNAM, 1979, p. 23.

de los grupos marginales, sobre todo los que vestían la usanza indígena, pues pensaban que empañaban la imagen de la ciudad”.²⁰⁵

Después de las distintas causas que originaron el movimiento revolucionario, se luchó incesantemente porque el nuevo Código Político estuviera a la altura del reclamo social: “Las necesidades y aspiraciones de los mexicanos estaban detenidas por la barrera de la reglamentación jurídica; el movimiento rompió con el pasado y llevó al pueblo a darse una constitución que estuviera de acuerdo con su manera de ser, vivir y pensar”.²⁰⁶ Por lo anterior es que se abanderaron múltiples causas sociales y se legisló en pro de los artículos 3º, 27 y 123 constitucionales.

Las similitudes y diferencias entre las constituciones de 57 y 17 son un tema apasionante a la luz del análisis constitucional que discute la naturaleza jurídica de la Constitución de 1917. Se puede decir que el segundo texto constitucional de 5 de febrero fue producto de un intenso debate apoyado en la pluralidad de los grupos políticos al interior del Congreso:

La nueva constitución rápidamente mostró sus semejanzas y diferencias con la de 1857. Mientras que ésta fue doctrinaria en su liberalismo, la nueva fue muy realista, acorde con la complejidad del país; además, reflejó las condiciones internacionales de su tiempo, ya siendo evidente la decadencia de las aristocracias y oligarquías, y la crisis de los estados liberales.²⁰⁷

Los estudios realizados por los conocedores del derecho constitucional son, en gran medida, para discutir si la Constitución de 1917 fue reformadora o no, de la Constitución liberal de 1857. Felipe Tena Ramírez expone: “La de 17 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre; pero por respeto a la de 57, se impuso el único contenido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientes en esta sutileza y le reconoció a la Carta de 1917 un destino autónomo”.²⁰⁸

²⁰⁵ Speckman, Elisa, “El porfiriato”, en Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 219.

²⁰⁶ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 21.

²⁰⁷ Garcíadiego, Javier, “La revolución”, en Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 250.

²⁰⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 816.

La Constitución de 1917 recibió una gran influencia de la Constitución Política de 57, que como ya se ha expuesto, estableció un apartado relativo a “los derechos del hombre” y un artículo que reguló la suspensión de garantías. Estos dispositivos constitucionales pasarían a la Constitución vigente casi de manera completa.

Luis Mendoza Cruz establece la íntima relación entre los textos constitucionales: “Las disposiciones sobre derechos humanos pasaron casi íntegras a la Constitución de 1917, actualizadas y enriquecidas con los derechos sociales, al igual que, las disposiciones sobre soberanía y forma federal del Estado”.²⁰⁹ Aguilar y Maya expone: “Generalmente se explica que el artículo 29 de nuestra vigente Constitución es casi igual al del mismo número de la ley fundamental de 1857 [...]”²¹⁰

Venustiano Carranza envió un proyecto de Constitución con características novedosas que rompieron con la dinámica propia de la segunda mitad del siglo XX. El Primer Jefe dijo ante el Congreso Constituyente:

No podré decir que el proyecto que os presento sea una obra perfecta, ya que ninguna que sea hija de la inteligencia humana puede aspirar a tanto; pero creedme, señores diputados, que las reformas que propongo son hijas de una convicción sincera, son el fruto de mi personal experiencia y la expresión de mis deseos hondos y vehementes porque el pueblo mexicano alcance el goce de todas las libertades, la ilustración y el progreso [...]”²¹¹

Una vez que el Congreso Constituyente recibió el proyecto de Constitución hecho por Venustiano Carranza (con apoyo de su hermano Jesús Carranza quien era abogado), la Comisión constitucional inició las actividades relativas al estudio del contenido normativo. La propuesta carrancista acerca del artículo que regulaba la suspensión de garantías también se encontró en el artículo 29. Dicho dispositivo constitucional se caracterizó por ser especialmente extenso y en él se introdujeron ligeras modificaciones. En esencia, la estructura gramatical de éste artículo pertenecía al texto fundamental de 1857.²¹²

²⁰⁹ Mendoza Cruz, Luis, *op. cit.*, p. 389.

²¹⁰ De la Cueva Mario, y Aguilar y Maya, José, *op. cit.*, p. 42.

²¹¹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 748.

²¹² En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualesquiera otro que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana,

El artículo 29 de la nueva Constitución contó con 52 palabras más que el también artículo 29 de la constitución de 1857. Sus principales diferencias radicaron en las siguientes consideraciones:

a) El nuevo texto estableció la posibilidad de suspender garantías en toda la República o en parte de esta. El texto de 57 fue omiso al respecto.

b) La Constitución de 1857 permitía la configuración del procedimiento de suspensión siempre que se pusieran a salvo aquellas garantías que aseguraban la vida del hombre. La Constitución de 17 no hizo mención de las garantías que para tal efecto quedaban protegidas, por lo tanto, era jurídicamente posible suspender todos los derechos consagrados en dicho Código Político.

c) Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 49 en relación con el 29 de la Constitución de 1917 se estableció el otorgamiento de facultades extraordinarias.²¹³ En la Constitución de 57 se refirió a este último término como *autorizaciones otorgadas al presidente de la República*.

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero 1917 con un total de 136 artículos, cuatro más en comparación con el proyecto enviado por el General Carranza. La Constitución en vigor conservó el contenido relativo a los artículos 29 y 49 del texto carrancista antes mencionado.

La siguiente tabla compara los contenidos normativos en torno al artículo 29 para las constituciones de 1857 y 1917:

de acuerdo con el Consejo de Ministros y con la aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de este, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fueren obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde. *Ibidem*, pp. 771-772.

²¹³ Artículo 49: El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. //No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. *Ibidem* p. 776.

Cuadro 2.4	
Artículo 29 de Constitución de 1857	Artículo 29 de Constitución de 1917
<p>En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con la 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 las suspensión pueda contraerse á determinado individuo.²¹⁴</p>	<p>En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con la aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.²¹⁵</p>

2.4.1 Discusiones del Congreso Constituyente de 1916-17 en torno al artículo 29 constitucional

La Revolución Mexicana culminó con la promulgación de la Constitución de 1917 y con la llegada al poder de Venustiano Carranza. Muchos caudillos que lo acompañaron en la lucha revolucionaria se quedaron en el camino sin poder alcanzar las conquistas políticas por las que pelearon durante el proceso de insurrección.

El texto supremo de 17 tenía como objetivo primordial encausar al país a través de la dimensión institucional, alejándolo de revueltas, cuartelazos o de cualquier otro movimiento violento que atentara contra la pacificación que buscaba Venustiano Carranza. Aun con la entrada en vigor del texto constitucional, los problemas no se

²¹⁴ Mendoza Cruz, Luis, *op. cit.*, p. 395.

²¹⁵ *Ibidem*, pp. 448-449.

aliviaron rápidamente: “Los problemas militares no desaparecieron con la vuelta a la legalidad. En efecto, Carranza tenía que continuar su labor de pacificación y sometimiento; de lo contrario, varias regiones del país seguirían ajenas a su autoridad y al proceso de cambio”.²¹⁶

Los problemas que surgieron después de febrero de 1917 fueron reflejo del descontento que se había generado durante el movimiento armado al interior de las distintas facciones revolucionarias. Las rencillas entre los jefes de la revolución se agudizaron con la convocatoria para la integración del Congreso Constituyente, pues esta había sido redactada para favorecer la llegada del grupo político de Carranza.²¹⁷

Los carrancistas dominaron la conformación del órgano legislativo de 1916-17. Garciadiego apunta con mucha claridad el predominio de los grupos vencedores en la conformación legislativa:

La nueva ley suprema debía ser elaborada por diputados elegidos a todo lo largo del país. Su número sería determinado por la cantidad de habitantes de cada estado, y no podían ser elegidos quienes hubieran sido enemigos del constitucionalismo, lo que excluía a huertistas y a convencionalistas: el modelo de país sería definido por los revolucionarios vencedores, quienes no estaban dispuestos a arriesgar en la tribuna lo que habían ganado en los campos de batalla.²¹⁸

A pesar de la exclusión de los diversos grupos revolucionarios en el Congreso Constituyente de 1916-17, la elección relativa a su integración gozó de un amplio reconocimiento democrático.

La legitimidad por parte del pueblo se hizo manifiesta de manera expresa, por lo que Carranza y sus secuaces obtuvieron las credenciales necesarias para proponer un nuevo plan de nación. El doctor Jorge Carpizo considera que la legitimidad que otorgó el pueblo al proyecto carrancista se apoyó en la inexorable sed de cambio: “La

²¹⁶ Garciadiego, Javier, “La revolución”, en Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 251.

²¹⁷ Los requisitos para ser diputado serían los señalados en la Carta de 1857, además de impedimento absoluto a las personas que hubieran colaborado con los gobiernos hostiles a la causa constitucionalista. Se estipula que el primer jefe entregaría un proyecto de constitución reformada al Congreso Constituyente, y este no podría ocuparse de otro asunto sino del mencionado proyecto. Véase: Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 61.

²¹⁸ Garciadiego, Javier, “La revolución”, en Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 249.

razón asiste a Carranza, la fuente del nuevo Constituyente no es el orden jurídico que fallecía, sino el movimiento social que conmovía al país, la vida que sufría exigía (*sic*) mejorar, los miles y miles de viudas y huérfanos, que anhelaban que la sangre del ser querido brotara en una realidad de mejoría para su precaria condición económica”.²¹⁹

Para la contienda electoral se formaron varios partidos políticos, el de mayor fuerza y prestigio fue el Partido Liberal Constitucionalista, que estuvo integrado por los hombres que hicieron posible el triunfo del movimiento constitucionalista, y el voto del pueblo les dio abrumadora mayoría de curules.²²⁰

Jorge Carpizo hace referencia a uno de los pasajes más emotivos que acontecieron en los albores de aquel Congreso Constituyente:

Cuando el Congreso iba a inaugurar sus labores se presentó una comisión del pueblo de Querétaro, integrada por mujeres, hombres y niños; el trabajador Rafael Jiménez tomó la palabra en nombre del grupo: “...Estos que estamos aquí, somos representantes de todo el pueblo queretano, que viene a decir a ustedes que espera que la Constitución sea verdadera, real, efectiva, liberal y fundada sobre bases inconvencibles, a fin de que se mejore un tanto la condición económica, política, y social del pueblo mexicano.”²²¹

Por otro lado, debe decirse que discusiones del Congreso Constituyente son especialmente valiosas por los debates que se dieron en torno a los artículos con contenido de naturaleza social. Los artículos 3º, 27 y 123 son las conquistas jurídicas más importantes del texto supremo de 1917: “El Congreso de 1917, formado por 214 diputados de diversas ideologías, electos en todos los Estados de la República, no sólo logró reformar la Constitución de 1857, sino que sus alcances fueron de tal magnitud, especialmente por su contenido social, que se la definió como el Congreso creador de la Primera Constitución Social del mundo”.²²²

En lo que hace a la instalación del Congreso Constituyente de 1916-17, este inició sus trabajos el 30 de noviembre. Un día después debía recibirse el proyecto de

²¹⁹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 61.

²²⁰ *Idem.*

²²¹ *Ibidem*, p. 62.

²²² Mendoza Cruz, Luis, *op. cit.*, p. 429.

Constitución elaborado por Venustiano Carranza tal como lo señala el jurista Tena Ramírez: «El 30 de noviembre el Congreso eligió su mesa directiva; el 1° de diciembre entregó el Primer Jefe su “proyecto de *Constitución reformada*”». ²²³

Las nuevas tendencias constitucionales que se encontraban en el proyecto de Constitución propusieron un apartado relativo a *los derechos del hombre*. También se previó que la enseñanza que impartiera el estado tenía que ser libre y laica; el artículo 27 regulaba la tenencia social de la tierra basada en la pequeña propiedad y en el fomento de novedosas instituciones agrarias; el artículo 40 establecía por su parte, la forma de Estado; los artículos 56, 58 y 59 afianzaban el regreso de la Cámara de Senadores. Del mismo modo se prohibió la reelección presidencial en el artículo 83 y el artículo 123 reconoció y reguló los derechos en materia laboral.

Una vez que se ha explicado, a vuelo de pájaro, el contexto en el que se llevó a cabo la instalación, desarrollo y promulgación del texto constitucional, se presenta a continuación una ligera reseña de los debates en torno al artículo 29 constitucional.

En la 11a. sesión ordinaria de fecha 13 de mayo de 1916 bajo la presidencia del Dip. Aguilar Cándido, se discutió un dictamen relativo al artículo 1° constitucional:

“De consiguiente, proponemos a la Asamblea que dé su aprobación al citado artículo del proyecto de constitución que dice literalmente:

“Artículo 1º. En la República Mexicana todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las que no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.” ²²⁴

El dictamen que se refiere al artículo 1o., es el antecedente del artículo 29 dentro del propio texto constitucional. En torno a la discusión del dictamen antes referido, el Diputado Macías hizo una defensa del procedimiento de suspensión de garantías (contenido normativo que se desprende del artículo 1o.): “Las garantías aquí

²²³ *Ibidem*, p. 812. “La Comisión de Constitución estuvo a su vez integrada por los diputados: Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Mozón, Enrique Recio y Alberto Román. [...] El exceso de labores obligó a nombrar a una comisión más de Constitución, en la sesión del 23 de diciembre, integrada por Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González [...], *Idem*.

²²⁴ *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Secretaría de Cultura e Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, t. I, p. 620.

otorgadas no pueden suspenderse ni restringirse, sino en los casos y condiciones que el artículo señala. Esta garantía tiene por objeto proteger al individuo y tienden a sacarlo de la garra de la opresión en que ha vivido”.²²⁵

En la 38a. sesión ordinaria celebrada el jueves 11 de enero de 1917, con un quórum de 136 diputados, bajo la presidencia del Diputado Luis Manuel Rojas y con la ovacionada presencia de los Ministros de Chile y El Salvador²²⁶, se dio lectura por parte del C. Secretario Lizardi, al contenido relativo a la suspensión de garantías:

La suspensión de las garantías individuales debe autorizarse en los casos de la invasión, perturbación grave de la paz pública y otros en que la sociedad quede en grande peligro y conflicto, pues en casos tales la necesidad de la salvación común prevalece sobre los derechos de los particulares, por respetables que sean aquéllos. El artículo 29 del proyecto de Constitución autoriza la suspensión de que se trata, en los mismos términos en que la estableció la Constitución de 1857, con sólo dos diferencias muy racionales: el proyecto explica que la suspensión podrá contraerse a determinada región o extenderse a todo el país, a diferencia del precepto constitucional anterior, que autorizaba la suspensión en términos generales. En el proyecto se establece que la suspensión de garantías afectará a todas aquellas que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; mientras el precepto constitucional de 57 ponía a cubierto de la suspensión las garantías que aseguran la vida del hombre, excepción que, prácticamente, venía a nulificar el efecto de la suspensión [...].²²⁷

La discusión en torno al contenido antes citado se reservó para la sesión del día 12 de enero, mientras tanto, se discutieron otros artículos constitucionales.

Para la sesión del día 12 asistieron 124 diputados. En esta oportunidad, el Diputado José Rivera señaló: “[...] señores diputados, dentro de unos cuantos meses, acaso dentro de dos o tres, ya el gobierno tendrá forzosamente la necesidad de pedir la suspensión de garantías individuales; con toda seguridad que tendrá que recurrirse a ese extremo para exterminar el bandolerismo [...].”²²⁸

²²⁵ *Ibidem*, p. 627.

²²⁶ *Cfr. Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Secretaría de Cultura e Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, t. II, p. 607.

²²⁷ *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, op. cit.*, p t. II, p. 612-613.

²²⁸ *Ibidem*, pp. 649-650.

De nueva cuenta se presentó el contenido del dictamen que ya había leído el C. Secretario Lizardi, pero no hubo oradores que quisieran discutir el dictamen, por lo que se reservó para la posteridad: “Está a discusión. ¿No hay quien haga uso de la palabra? Se reserva su votación para cuando haya otro artículo no objetado”.²²⁹ Más tarde, se procedió a su votación: “Está a discusión. Las personas que deseen hacer uso de la palabra en pro o en contra se servirán pasar a inscribirse. ¿No hay quien haga uso de la palabra? Se va a proceder a la votación de los artículos 16 y 29. (Se procede a la votación)”.²³⁰

El señor secretario informa acerca del resultado de la votación: “¿Falta algún ciudadano diputado por votar? El resultado de la votación fue el siguiente: [...] el artículo 29 fue aprobado por 153 votos de la afirmativa contra 6 de la negativa, que fueron de los ciudadanos diputados Céspedes, Fajardo, De Leija, López Lira, Ocampo y Zavala Pedro R”.²³¹

Para la sesión ordinaria del día 25 de enero de 1917 (61a.), fue presentado el artículo 29 junto con otros más por el presidente de la Comisión de Estilo en su calidad de aprobados. El Diputado Dávalos en uso de la palabra mencionó lo que sigue: “Por regla general, ninguna corrección deja de tener importancia, aun las que nos imaginamos más pequeñas: una coma, un punto, una conjunción. Consta, he dicho, que hemos sido cuidadosos hasta donde ha sido posible en el desempeño de nuestro cometido”.²³²

Después ratificó, de manera indirecta, que el artículo 29 no había sido motivo de objeción, puesto que no se encontraba entre los preceptos que sí lo habían sido: “Dividimos en tres secciones los artículos: una serie, los no objetados; la otra, en la que hubo necesidad de hacer pequeñísimos cambios [...] De la primera serie

²²⁹ *Ibidem*, p. 661.

²³⁰ *Ibidem*, p. 662.

²³¹ *Idem*.

²³² *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Secretaría de Cultura e Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, t. III, p. 419.

tenemos, además de los artículos de que ayer tuve el honor de daros cuenta, [...] 22, 23, **29**, 39, 49, 52 [...] ²³³

Finalmente, el artículo 29 de la recién expedida Constitución de 1917 quedó en los siguientes términos:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que 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 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, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde. ²³⁴

Como se puede apreciar, el Congreso Constituyente de 1917 no se distinguió por mostrar debate en torno al artículo 29. Dicho artículo no fue objetado y no tuvo en realidad una discusión como sí la tuvo en el Congreso de 1856-57 con las interesantes intervenciones de los distinguidos diputados del momento.

2.5 La suspensión de garantías con el presidente Juárez en 1861

El tema que se estudiará en este apartado constituye el primer antecedente de suspensión en el marco de un sistema constitucional moderno. El fundamento se encuentra en la Constitución de 1857, pues dicho texto legal contenía, como se ha visto, una estructura jurídica de vanguardia.

El artículo 29 de la Constitución en comento, contenía distinguidos principios que caracterizaron el procedimiento suspensorio: 1) se contemplaron tres hipótesis que configuraban el procedimiento de suspensión; 2) se estableció un sistema de pesos

²³³ *Idem.*

²³⁴ *Ibidem*, p. 676.

y contrapesos cuando se dio facultad al Congreso de la Unión para aprobar o rechazar el decreto presentado por el presidente de la República; 3) se legisló en torno a la necesidad de que la suspensión no recayera sobre persona determinada y que su ejecución se cumpliera por medio de prevenciones generales y; 4) se prohibió la suspensión de las garantías que aseguraban la vida del hombre.²³⁵

El contenido conciliador de la Constitución de 1857 no fue suficiente para aminorar el descontento que reinaba entre los diversos grupos de poder. Los conservadores eran los más resentidos y debido a ello, utilizaron su influencia social y política en contra de los regímenes liberales. Tales embates impidieron el avance democrático del México independiente.

El Estado mexicano pasaba por múltiples crisis, en lo económico se vio obligado a pedir capital extranjero. Dichos empréstitos fueron otorgados tanto a liberales como por conservadores, pues en el contexto de la guerra de reforma no existieron gobiernos fuertes ni claramente definidos, por lo que el endeudamiento fue severo.

La guerra de reforma, la inobservancia del texto constitucional de 57, la pérdida de los territorios norteros en 1848, la pobreza de los gobiernos mexicanos y el débil desarrollo como país independiente llevaron a que se decretara la suspensión de garantías en junio de 1861 en medio de profundos problemas nacionales. Más tarde y debido al contexto que se explica, se suspendió el pago de la deuda a los países europeos, lo que trajo como consecuencia la invasión francesa.

El presidente Juárez quien había asumido el poder en 1858, decretó la suspensión del pago de la deuda. Esta decisión encontró oposición muy rápida por parte de los países acreedores y representó una oportunidad para que el partido conservador fortaleciera el proyecto que pretendía instaurar un imperio en tierras mexicanas.

Zoraida Vázquez escribió: “[...] la escasez de fondos lo forzó a suspender el pago de las deudas del gobierno, tanto los intereses de los préstamos usurarios británicos

²³⁵ Es necesario resaltar que el contenido de este enunciado es, en esencia, uno de los principios más importantes del procedimiento de suspensión. Aunque resulta difícil determinar cuáles son las garantías que aseguran la vida del hombre, la presencia de dicho contenido normativo se convierte en una de las garantías más significativas.

como los de las reclamaciones españolas y francesas. La medida fue aprovechada por los monarquistas mexicanos residentes en Europa para interesar al emperador de Francia, Napoleón III, en el proyecto de instaurar una monarquía en México”.²³⁶

El gobierno juarista tuvo que prepararse para las vicisitudes que se avecinaban con motivo del descontento conservador: “[...] las maniobras de los conservadores, quienes harían de un incidente internacional debido a la moratoria de la deuda una causal para otra intervención extranjera, ahora aliados con los franceses, obligaron a la salida del Presidente y los Poderes de la Unión hacia San Luis Potosí”.²³⁷

La suspensión de pagos tuvo lugar el 17 de julio de 1861 mientras que el decreto de suspensión de garantías fue publicado el 7 de junio del mismo año. Como se puede apreciar, el decreto se dio antes que la negativa respecto de las deudas contraídas. De esta forma se puede deducir que, ni la moratoria de pago ni la futura invasión francesa fueron en sí, las causas que originaron el estado de excepción.

Luego entonces, es necesario cuestionarse cuáles fueron las causas que motivaron la adopción de tan singular medida. La respuesta se contesta con lo que ya se ha expuesto, el país atravesaba por múltiples crisis que se explican a raíz de los movimientos bélicos sucedidos a lo largo del siglo XIX, mismos que fueron acentuados con la guerra de los tres años.²³⁸ Las crisis producidas por el choque entre los dos partidos políticos de la época explican la presencia del estado de excepción y la consecuente suspensión de garantías.

En otras palabras y retomando lo antes mencionado, debe decirse que el decreto de 7 de junio de 1861 no fue expedido como consecuencia de la intervención francesa como popularmente se cree.²³⁹ La causa de tal medida fue, como se expuso en el párrafo anterior, la terrible inestabilidad política. Esta última, es la razón que funda el

²³⁶ Zoraida Vázquez, Josefina, “De la independencia a la consolidación republicana”, en Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 175.

²³⁷ Mendoza Cruz, Luis, *op. cit.*, p. 85.

²³⁸ La guerra de reforma o guerra de los tres años tuvo lugar de 1858 a 1861 entre liberales y conservadores.

²³⁹ Contrario a lo que pudiera pensarse, esta exposición no se basó en la intervención francesa [...], Véase: Esparza Martínez, Bernardino, *Estado de excepción: restricción o suspensión de derechos y garantías*, México, INACIPE, 2016, p. 99.

estado de excepción y el elemento que configura, por tanto, el procedimiento de suspensión de garantías.

El decreto de suspensión de 1861 fue realmente breve, contó con 11 artículos sin ninguna disposición transitoria. Sin embargo, se suspendieron importantes derechos y libertades: libertad de trabajo, libertad de imprenta, el derecho a no ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, el derecho que se tenía para que no se prolongara el tiempo en prisión por falta de pago u honorarios, así como el derecho relativo a que las detenciones estuvieran fundadas y motivadas por autoridad competente.

Por otro lado, se restringió la libertad de asociación y reunión. La aplicación de las penas dejó de ser exclusividad de la autoridad judicial, facultando así a la autoridad administrativa para imponerlas. Además, los militares podrían exigir bagaje, alojamiento y servicio personal durante el tiempo que durara la excepción.

La vigencia del decreto fue de seis meses comprendidos entre el 7 de junio y el 7 de diciembre de 1861 y su expedición se dio en Palacio Nacional en los tiempos en los que don Benito Juárez era presidente interino.²⁴⁰

En el siguiente cuadro se resumen los aspectos más sustantivos de este procedimiento de suspensión.

Cuadro 2.5				
Decreto	Causa	Vigencia	Garantías suspendidas	Presidente
7 de junio de 1861	La inestabilidad política de la época explicada en función de la guerra de reforma entre liberales y conservadores	6 meses	Libertad de trabajo, libertad de imprenta, el derecho para no ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, el derecho que se tenía para que no se prolongara el tiempo en prisión por falta de pago u honorarios, así como el derecho relativo a que las detenciones	Benito Juárez

²⁴⁰ Fue hasta el 11 de junio de 1861 (cuatro días después de la publicación del decreto) que el Congreso declaró a Benito Juárez presidente Constitucional después de apretados comicios electorales donde su contendiente más cercano fue Jesús González Ortega.

			<p>estuvieran fundadas y motivadas por autoridad competente. Se restringió la libertad de asociación. La aplicación de las penas dejó de ser exclusividad de la autoridad judicial, facultando así a la autoridad administrativa para imponerlas. Además, los militares podrían exigir bagaje, alojamiento y servicio personal.</p>	
--	--	--	---	--

2.6 La suspensión de garantías con el presidente Porfirio Díaz en 1911

Porfirio Díaz Mori fue uno de los militares más brillantes del siglo XIX. Participó con gran maestría en la defensa de la soberanía nacional en contra de la invasión francesa en mayo de 1862. El General Díaz estudió la carrera de licenciado en derecho en el Instituto de Ciencias y Artes del Estado de Oaxaca sin haberla concluido.

Díaz poseía un amplio contexto del mundo militar y de la vida pública de México. Contendió en las elecciones para presidente de la República en 1871 perdiendo ante su maestro, el presidente Juárez, quien lograba una vez más la reelección. Conociendo los resultados, Porfirio Díaz arguyó fraude electoral y violación a la Constitución de 57. Se levantó en armas con el Plan de la Noria cuya intención fue la de asestar un golpe militar a la estructura democrática del país para obtener el poder.

El levantamiento violento encabezado por Díaz no prosperó. En julio de 1872 falleció el presidente Juárez y asumió el poder Sebastián Lerdo de Tejada quien ostentaba la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A raíz de la muerte de don Benito Juárez se decretó luto nacional. El Plan de la Noria había fracasado.

Para 1876 se proclamó el Plan de Tuxtepec que tenía como objetivo deponer a Lerdo de Tejada, para que, de conformidad con lo acordado, Díaz pudiera asumir la Presidencia de manera provisional. En 1877 Porfirio se legitimó a través de elecciones

constitucionales y asumió el poder hasta 1911 con excepción del periodo ejercido por Manuel González.

El porfiriato fue, en lo político y en lo social, una pesadilla que duró más de treinta años. Las elecciones presidenciales estuvieron plagadas de fraudes e irregularidades que favorecieron las múltiples reelecciones del dictador. Todos los cargos políticos a lo largo y ancho del país fueron manipulados por el propio Díaz, reduciendo a la oposición de manera sangrienta y convirtiendo al país en un régimen dictatorial.

Las elecciones buscaron legitimar en lo jurídico, las designaciones porfiristas, que eran en realidad, una simulación celebrada en aparente devoción por el cumplimiento del Estado social de derecho. Elisa Speckman ilustra excelentemente la naturaleza de tales comicios:

Sin embargo, las votaciones federales solían ser una farsa: el día de la elección las urnas estaban desiertas y las papeletas no eran llenadas por los votantes. A pesar de ello nunca dejaron de practicarse; cada vez se publicaban listas de candidatos, se montaban sillas, se imprimían y se contaban los votos. Se trataba de rituales que pretendían mostrar la eficacia del sistema político y legitimaban el régimen.²⁴¹

El doctor Luis Mendoza señala al hecho antes referido como una *colonización porfirista*: “Porfirio Díaz sencillamente le colonizó: él nombraba a los legisladores, a los jueces y a los gobernadores, a quienes controlaba con los llamados “jefes políticos”. Díaz se atrevió incluso a reinstaurar la Vicepresidencia, que controlaba férreamente”.²⁴²

Además de la posesión política por parte de Porfirio Díaz, la sociedad se vio rápidamente dividida; por un lado, los favorecidos del régimen entre los que se encontraban políticos, militares, empresarios, extranjeros y terratenientes. Por el otro, campesinos y obreros que vivían en condiciones de extrema miseria.

En lo económico no puede negarse el crecimiento y modernización del país a través de la creación del sistema ferroviario nacional, del fomento a la industria

²⁴¹ Speckman, Elisa, “El porfiriato”, en Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 199.

²⁴² Mendoza Cruz, Luis, *op. cit.*, p. 89.

hidroeléctrica y de las bondades de la inversión extranjera. Sin embargo, es necesario mencionar que el costo de dicho crecimiento económico fue muy alto. Se incrementaron los niveles de desigualdad como nunca en la historia de México.

El régimen porfirista se caracterizó por la pacificación a través del uso indiscriminado de la fuerza: “Ahora bien, cuando no pudo recurrir a la conciliación o la negociación, Porfirio Díaz optó por un segundo camino: la fuerza y la represión. Para ello utilizó al ejército, a la policía, y a la policía rural”.²⁴³

A vuelo de pájaro, se han expuesto los factores más representativos que inspiraron los ideales de la revolución mexicana. El malestar social no pudo contenerse: el país exigía democracia, nuevas instituciones, distribución de la riqueza y mejores condiciones de vida pero, sobre todo, esperanza. El régimen del viejo dictador se había quebrado, múltiples fueron sus causas: “Diversos fueron los factores que propiciaron el derrumbe del régimen porfirista. De hecho, más que hablar de una crisis hay que hablar de varias crisis [...]”²⁴⁴

Diversos grupos revolucionarios unieron fuerzas para alcanzar un objetivo común: derrocar a Porfirio Díaz. Para ello surgieron grupos en el norte, en el centro y en el sur, convocados por el llamado de Madero en noviembre de 1910.

En este orden de ideas, una vez que estalla la Revolución el 20 de noviembre de 1910 y que Díaz tiene que renunciar el 25 de mayo de 1911, al día siguiente salió rumbo al puerto de Veracruz. Donde el 31 de ese mismo mes y año, abordó con su familia [...] para establecer finalmente su exilio en París, donde falleció el 2 de julio de 1915.²⁴⁵

Se considera a la revolución mexicana de 1910 como el detonante de la vida institucional del México del siglo XX, pero en lo que hace al contenido de esta investigación, debe decirse que es la causa generadora del estado de excepción que

²⁴³ Speckman, Elisa, “El porfiriato”, en Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 198.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 205.

²⁴⁵ Flores Mendoza, Imer Benjamín, “Porfirio Díaz (1830-1915): La Constitución, la dictadura y la reelección”, en Ávila Ortiz, Raúl, *et al.*, (coords.), *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, México, Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 147.

se estudia en este apartado. Al efecto, Porfirio Díaz peleó sin cesar al mando del ejército mexicano con la finalidad de abatir a las fuerzas revolucionarias. Lo hizo hasta el final, hasta que se dio cuenta que era prácticamente imposible contener la inercia social y renunció a la silla presidencial.²⁴⁶

El artículo 29 de la Constitución de 57 se vuelve nuevamente importante porque además de fundar el procedimiento de suspensión de garantías de 1861; lo vuelve a hacer en 1911, cuando en los albores de la Revolución mexicana se expide un decreto de suspensión. En ese sentido, el General Porfirio Díaz elaboró el documento que fue aprobado por dicho órgano del Poder Legislativo. Para él existía una situación de amenaza realmente poderosa: la revolución.

Es así como casi dos meses antes de su renuncia, el 16 de marzo de 1911, se publicó un decreto de suspensión expedido por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Esta disposición sólo contó con 8 artículos sin lineamientos transitorios, entre los que destacan las siguientes consideraciones: 1) Se suspendió el derecho para no ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales; 2) se inobservó el derecho a no ser detenido sin justificación judicial de detención; 3) se suspendieron las garantías del acusado en procesos penales; 4) se hizo presente la pena de muerte,²⁴⁷ y; 5) la aplicación de las penas dejó de ser exclusividad de la autoridad judicial, facultando así a la autoridad administrativa para imponerlas.

Los destinatarios de este decreto fueron los salteadores de caminos, los que descarrilaran, detuvieran o destruyeran cualquier elemento del equipo ferroviario, los que cortaran o interrumpieran cualquier medio de comunicación, así como aquellos que cometieran robo con violencia en comunidades desoladas. La duración de este decreto, al igual que el de 1861, fue de seis meses.

²⁴⁶ El ejército mexicano fue lentamente desmantelado durante el régimen porfirista. Díaz profesionalizó muchos de los cargos en el ejército con la intención de alejar a los jefes militares de los cargos públicos. Las fuerzas armadas no tuvieron el presupuesto ni la importancia que habían tenido durante el siglo XIX. Para 1911, el ejército mexicano ya no era tan fuerte y sucumbió ante las improvisadas divisiones revolucionarias.

²⁴⁷ La pena de muerte es contraria a la disposición del artículo 29 de la Constitución de 1857 relativa a que podrían suspenderse las garantías con excepción de *aquellas que aseguraran la vida del hombre*.

Cuadro de resumen:

Cuadro 2.6				
Decreto	Causa	Vigencia	Garantías suspendidas	Presidente
16 de marzo de 1911	El movimiento de revolución mexicana	6 meses	Se suspendió el derecho para no ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, el derecho a no ser detenido sin justificación judicial, se suspendieron las garantías del acusado en procesos penales. La aplicación de las penas dejó de ser exclusividad de la autoridad judicial, facultando así a la autoridad administrativa para imponerlas. Se hizo presente la pena de muerte.	Porfirio Díaz

2.7 La suspensión de garantías de 1942

En septiembre de 1939 la invasión de las tropas alemanas a Polonia había desatado la segunda guerra mundial. Al principio México se declaró neutral, pero esa postura se complicó cuando Estados Unidos, después del ataque japonés a Pearl Harbor en diciembre de 1941, declaró la guerra a Alemania, Italia y Japón. En mayo de 1942, luego de sufrir la pérdida de dos buques petroleros por los ataques de submarinos alemanes, México entró al conflicto [...] ²⁴⁸

Manuel Ávila Camacho fue presidente de México de 1940 a 1946, durante su mandato el país experimentó un crecimiento acelerado: 7.3% anual, una cifra sin precedentes. En su administración se llamó a la unidad nacional, se procuró por la resolución de los problemas agrarios, se realizaron fuertes reformas legislativas y se crearon grandes instituciones.

México atravesó por un fuerte proceso de industrialización durante este periodo. Se estrecharon relaciones diplomáticas con el exterior y se celebraron grandes acuerdos de cooperación con el gobierno de los Estados Unidos: “Los arreglos de los

²⁴⁸ Aboites Aguilar, Luis, “El último tramo, 1929-2000”, en Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, pp. 270-271.

principales problemas entre México y Estados Unidos, meollo de la política exterior cardenista, se solucionaron con Ávila Camacho en 1941 y 1942”.²⁴⁹

La participación de México en la Segunda Guerra Mundial significó en muchos ámbitos, una oportunidad de crecimiento: “A consecuencia del conflicto mundial, las exportaciones mexicanas aumentaron un 100 por ciento entre 1939 y 1945. Al final de la contienda, el monto de las reservas de divisas en el Banco de México era considerable; se pudo proseguir así un tipo de industrialización que requería fuertes importaciones de bienes de capital”.²⁵⁰

Luis Aboites y Engracia Loyo exponen el siguiente planteamiento económico:

El estallido de la segunda guerra en septiembre de 1939 y el ingreso de los Estados Unidos a la conflagración a fines de 1941 tuvieron una profunda y positiva repercusión en la economía mexicana. El esfuerzo bélico de los países beligerantes promovió el crecimiento económico general; también propició la entrada a México de capitales repatriados y de capitales extranjeros que buscaban protegerse de los vaivenes provocados por la guerra.²⁵¹

La Guerra demandó una excesiva cantidad de materias primas de diversa naturaleza. Al efecto, la industria nacional se vio enormemente beneficiada, en particular por la exportación de petróleo. México llegaba a la fase conocida como *el milagro mexicano*, la situación económica y política era inmejorable.

La Segunda Guerra Mundial estalló casi en los inicios del mandato de Ávila Camacho, la postura internacional de México fue la de no intervención, aunque, a decir verdad, existía una obligación moral de apoyar a los Estados Unidos después del fortalecimiento diplomático con el vecino del norte.²⁵² El gobierno mexicano decidió sumarse a los aliados (Estados Unidos, Gran Bretaña, la Unión Soviética y

²⁴⁹ Meyer, Lorenzo, “El primer tramo del camino”, en Cosío Villegas, Daniel, *Historia General de México*, t. II, México, Colegio de México y Harla, 1988, p. 1269.

²⁵⁰ Meyer, Lorenzo, “La encrucijada”, en Cosío Villegas, Daniel, *op. cit.*, p. 1279.

²⁵¹ Aboites, Luis, y Loyo, Engracia, “La construcción del nuevo Estado, 1920-1945”, en Velásquez García, Erik, *et al.*, *Nueva historia general de México*, México, Colegio de México, 2010, p. 645.

²⁵² En este contexto bélico tuvieron lugar negociaciones con Estados Unidos en materia militar, de deuda externa, comercio, aguas y trabajadores migrantes. México aprovechó la ocasión. Logró reducir la deuda total a una cantidad mínima y se suscribió un tratado comercial de vigencia muy breve. Véase: Aboites, Luis, y Loyo, Engracia, “La construcción del nuevo Estado, 1920-1945”, en Velásquez García, Erik, *op. cit.*, p. 644.

Francia) después del hundimiento de los buques petroleros: “faja de oro” y “potrero del llano”.

México entró formalmente a la Segunda Guerra Mundial, enviando al Escuadrón 201, escuadrón aéreo integrado por 300 hombres que combatió a las fuerzas japonesas en Filipinas.²⁵³

A la luz del breve marco histórico resulta sumamente sencillo deducir cuál fue la génesis del estado de excepción que encausó la suspensión de garantías de 1942. La participación de México en la Segunda Guerra Mundial es, sin lugar a dudas, un fundamento sólido para la configuración del procedimiento suspensorio.

La disposición del 1o. de junio de 1942 suspendió las garantías que se enuncian a continuación: la libertad de trabajo y el derecho a no prestar trabajos sin la justa remuneración; se suspendieron la libertad de expresión y de imprenta; se limitó la libertad para tener armas; se suspendió la libertad ambulatoria y se suspendieron los artículos de seguridad jurídica: 14 y 16.

De la misma forma se suspendió el derecho a no ser detenido sin justificación judicial, las garantías del acusado en los procesos penales también se vieron suspendidas. Al igual que en el decreto de 1911, se hizo presente la pena de muerte. Se dio paso a la posibilidad para que el Estado pudiera confiscar bienes; y la violación de correspondencia no constituyó una sanción penal.

La estructura de este decreto fue breve, sólo contó con 8 artículos, de los cuales 2 fueron disposiciones transitorias. Su duración estuvo sujeta al fin de las hostilidades: “Tanto el decreto como la reglamentación versaban sobre las circunstancias de la suspensión de garantías individuales y cómo afectaban a los habitantes de la República Mexicana. Asimismo, hablaban de *transitoriedad*, lo que aludía a una vigencia limitada. En otras palabras, dependía de que prevalecieran las causas y circunstancias que habían originado el decreto”.²⁵⁴

²⁵³ Cruz Martín del Campo, Gloria Araceli, *et al.*, *Historia de México II*, México, SEP, 2015, p. 175.

²⁵⁴ Izquierdo Muciño, Martha Elba, *Garantías individuales*, México, Oxford, 2007, p. 306.

Para el caso de 1942, se expidieron posteriores decretos. Uno general, donde se abordan situaciones reglamentarias del decreto de suspensión y otros que tienen la naturaleza de leyes de emergencia.

Sin menoscabo de lo que se ha expuesto en el párrafo anterior, se presenta un cuadro que resume las características del procedimiento de suspensión de garantías durante el mandato de Ávila Camacho.

Cuadro 2.7				
Decreto	Causa	Vigencia	Garantías suspendidas	Presidente
1° de junio de 1942	Participación de México en la Segunda Guerra Mundial	El tiempo que México permaneció en estado de Guerra	La libertad de trabajo, el derecho a no prestar trabajos sin la justa remuneración, se suspendió la libertad de expresión y de imprenta, se limitó la libertad para tener armas, se suspendió la libertad ambulatoria, se suspendieron los derechos contenidos en los artículos de 14 y 16. Se suspendió el derecho a no ser detenido sin justificación judicial, las garantías del acusado en los procesos penales también se vieron suspendidas, nuevamente se hizo presente la pena de muerte y la posibilidad de confiscar bienes por parte del Estado. La violación de correspondencia no fue penada por la ley.	Manuel Ávila Camacho

CAPÍTULO 3: EL ESTADO DE EXCEPCIÓN Y LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN MÉXICO

[...] el estado de sitio es la situación más horrible que puede pesar sobre un pueblo, es el poder militar superior a todas las leyes, es el juicio por comisión, es la más insoportable de las tiranías.

JOSÉ MARÍA MATA

Cuando el Diputado José María Mata enunció la frase que se cita al comienzo de esta página, se refirió al estado de sitio —entendido como una situación extraordinaria que motiva el procedimiento de suspensión de garantías—. Al efecto, lo hizo pensando en el contexto de las batallas militares que se libraron durante la primera mitad del siglo XIX. Esta precisión es necesaria para entender que el estado de excepción a menudo puede convertirse en el pretexto perfecto para consentir, al amparo de la norma jurídica, el abuso de poder por parte de las autoridades que administran el estado de emergencia.

Derivado de lo que se explicó anteriormente, se revisa en este apartado la génesis, evolución y significado del “estado de excepción” y de sus sinónimos: “estado de sitio”, “estado de emergencia”, “estado de alarma”, etc. El estudio de estos conceptos presenta una estrecha vinculación con el inicio de la suspensión de garantías; dicha relación está en función de que el estado de excepción es la única causa que puede motivar el decreto suspensorio.

De la misma forma, se desarrollan los principios capitales en los que se apoya el procedimiento de suspensión de garantías que refuerzan y afianzan la observancia del Estado de derecho y el cumplimiento cabal del orden constitucional. En este apartado también se analizan las causas que motivan el estado de excepción y, consecuentemente, se llega al estudio en forma, del procedimiento suspensorio.

La doctrina relativa al tema casi siempre hace referencia a la *suspensión* de garantías (de manera exclusiva), por lo que siempre es necesario establecer las tres opciones terminales que tiene este procedimiento constitucional: 1) la suspensión de garantías propiamente dicha; 2) la restricción de garantías y; 3) la suspensión y

restricción de las mismas. Es valioso mencionar que existen tres supuestos constitucionales que pueden presentarse. Por lo tanto, debe quedar clara la diferencia existente entre los verbos “restringir” y “suspender”, pues el primer término versa sobre el ejercicio de un derecho que se ve disminuido, mientras que el segundo consiste en la afectación temporal del ejercicio de un derecho en particular. Las precisiones terminológicas de estos conceptos son también abordadas en este capítulo.

Los elementos personales del procedimiento de suspensión de garantías son de suma importancia, pues como ya se ha mencionado en la introducción de este trabajo, existe una evolución jurídica respecto de las autoridades que intervienen. Para este caso, el texto constitucional otorga participación por primera vez a la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya actuación debe estar apoyada en el principio de convencionalidad y en la obligación que tiene la Corte para ser un tribunal guardián de la Constitución.

Este capítulo ofrece un análisis jurídico de los elementos fundamentales para la aprobación del decreto de suspensión: a) análisis del ámbito de validez territorial que para el caso se encuentra limitado al Estado mexicano; b) la temporalidad del decreto y, c) los requisitos elementales del mismo.

Como se realizó en el primer capítulo, se trabaja en algunas propuestas que pretenden construir la teoría relativa al procedimiento de suspensión de garantías, procurando en todo por la actualización de la información doctrinal y legal, así como de las consideraciones jurídico-políticas derivadas del tema en estudio.

3.1 El estado de excepción

Las constituciones liberales latinoamericanas, que empezaron a abrirse paso desde finales del siglo XIX, enseñan distintas regulaciones de “suspensión de garantías” a consecuencia de una declaración oficial de excepción o de emergencia.²⁵⁵ El estado de excepción se considera como una situación de hecho o de derecho²⁵⁶, que amenaza la conformación natural del Estado y que pone en peligro, por tanto, su integridad.

Expresa Bidart Campos que esta institución tiene difusión universal y proviene del derecho francés, donde fue establecida por la ley del 8 de julio de 1791, que distinguía tres situaciones de las plazas de guerra y puestos militares en tiempos de “paz”, de “guerra” y de “sitio” [...] ²⁵⁷

Giorgio Agamben es uno de los representantes más importantes en cuanto hace a la crítica filosófica del estado de excepción, por lo tanto, es necesario exponer algunas de sus ideas: “*Estado de excepción* enfoca una de las nociones centrales de la obra de Agamben; ese momento del derecho en el que se suspende el derecho precisamente para garantizar su continuidad, e inclusive su existencia. O también: la forma legal de lo que no puede tener forma legal, porque es incluido en la legalidad a través de su exclusión”. ²⁵⁸

En la cita anterior se refiere al estado de excepción como las caras de una moneda; por un lado, es una institución necesaria que es creada por el derecho para proteger el imperio normativo del sistema. Por otro lado, se considera a dicha situación de excepcionalidad como una oportunidad para justificar actos ilegales al amparo de la

²⁵⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, “La Suspensión de Garantías en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Pahuamba Rosas, Baltazar, y Zavala Gallardo, Erick, (coords.), *op. cit.*, p. 11.

²⁵⁶ Desde una perspectiva teórica, el estado de excepción tiene que ser en todo momento una consecuencia motivada por una situación de hecho. Cuando se menciona la existencia del estado de excepción desde el punto de vista jurídico o de derecho, debe entenderse por ello que el estado de excepción ha sido creado artificialmente. En otras palabras, la excepcionalidad debe justificarse y acompañarse por el principio de necesidad, mismo que se verá más adelante en este capítulo.

²⁵⁷ Hernández, Antonio María, *Las emergencias y el orden constitucional*, México, UNAM-IIJ, 2003, p. 22.

²⁵⁸ Agamben, Giorgio, *Estado de excepción*, Flavia Costa e Ivana costa, (trad.), Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2005, p. 5.

norma, que en circunstancias de normalidad no podrían acontecer sin repercusiones de derecho.

Ariel Alberto Rojas Caballero advierte la presencia del estado de excepción como un elemento del orden constitucional: “El constitucionalismo, sin embargo, ha advertido que existen ciertas situaciones conflictivas que amenazan a las instituciones fundamentales del Estado, su independencia o la integridad física o patrimonial de los individuos por lo que es menester adoptar mecanismos que faciliten el control de la emergencia [...]”²⁵⁹

El investigador Bernardino Esparza Martínez define este concepto de la manera que sigue: “[...] una medida instrumentada por la autoridad; tiene carácter provisional y se aplica de forma extraordinaria. En ella, se suspende el orden jurídico por motivo de una rebelión o invasión del territorio que altera el orden y la paz en una sociedad”.²⁶⁰

Es importante establecer que el estado de excepción es una situación de naturaleza extraordinaria, poco convencional y, al menos desde el punto de vista doctrinal, una institución que debe ser instrumentada con poca frecuencia. Sin embargo, ha existido a lo largo de la historia contemporánea y particularmente para el caso latinoamericano, una violación reiterada de los estados de excepción.

Nuevamente Giorgio Agamben señala la crítica contenida en el párrafo anterior: “[...] la creación voluntaria de un estado de emergencia permanente (aunque eventualmente no declarado en sentido técnico), devino una de las prácticas esenciales de los Estados contemporáneos, aun de aquellos así llamados democráticos”.²⁶¹ A lo que se refiere el autor italiano es a la creación del estado de excepción, sin que este cumpla con el principio de necesidad.

Cuando se busca el significado de la palabra *excepción* en el diccionario de la Real Academia Española, existe una voz que es de utilidad: “Cosa que se aparta de la

²⁵⁹ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Las garantías individuales en México. Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa, 2013, p. 584.

²⁶⁰ Esparza Martínez, Bernardino, *Estado de excepción...*, *cit.*, p. 19.

²⁶¹ Agamben, Giorgio, *op. cit.*, p. 25.

regla o condición general de las demás de su especie”.²⁶² Esta condición general está encausada en el marco de constitucionalidad que rige la vida de una sociedad y que sólo bajo determinadas circunstancias puede verse alterado. El distinguido maestro Ignacio Burgoa apunta en relación: “[...] los estados como las personas físicas están propensas a salirse del cauce normal de su vida. Cruentos acontecimientos políticos o sociales internos e internacionales suelen turbar las existencia tranquila y habitual de las naciones, creando un ambiente de peligrosidad para sus instituciones fundamentales e independencia”.²⁶³

El diccionario ya referido ofrece una definición de estado de excepción: “estado que declara el Gobierno en el supuesto de perturbación grave del orden y que implica la suspensión de ciertas garantías constitucionales”.²⁶⁴

Es necesario advertir que el estado de excepción se convierte en el género relativo a la suspensión de garantías. Existen, por tanto, términos similares que son considerados como una especie del estado de excepción cuya naturaleza se funda en la amenaza a la integridad y soberanía del ente estatal. A guisa de ejemplo se pueden mencionar los siguientes conceptos: “estado de sitio”, “estado de emergencia”, “estado de alarma”, etc.

El estado de sitio es un término de la jerga militar que se utiliza para hacer referencia a la dominación que se tiene de una ciudad o comunidad determinadas por parte de uno de los sujetos beligerantes. José R. Padilla por su parte refiere: “Puede considerarse una situación de estado de sitio, cuando se encuentra resguardada una ciudad al acecho de los enemigos”.²⁶⁵ El estado de sitio puede constituir entre otras cosas, una amenaza a la integridad del Estado que encuentra su tipicidad en el supuesto constitucional de *invasión*.²⁶⁶

²⁶² Diccionario de la Real Academia Española [en línea], 28 de diciembre de 2018, 20:25, <https://dle.rae.es/?id=HBnSOcy>

²⁶³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 205.

²⁶⁴ Consultado el 28 de diciembre de 2018, 20:32, <https://dle.rae.es/?id=GjqhajH>

²⁶⁵ Padilla, José R., *Derechos humanos y garantías constitucionales*, México, Porrúa, 2012, p. 228.

²⁶⁶ Existen tres supuestos que contempla la Constitución Política mexicana para que pueda iniciarse la suspensión de garantías: a) invasión, b) perturbación grave de la paz pública; y c) cualquier que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

El estado de emergencia se da cuando la autoridad lo declara por escenarios violentos que hayan atentado contra la sociedad, como pueden ser actos de terrorismo.²⁶⁷ Este supuesto tiene fundamento en la segunda hipótesis constitucional: *perturbación grave de la paz pública*.

Existe también la posibilidad de que el Estado se vea amenazado por situaciones naturales como epidemias, terremotos o huracanes. A esta posibilidad, la doctrina le ha considerado como estado de alarma: “Por su parte el estado de alarma es declarado por la autoridad con el fin de enfrentar catástrofes naturales y/o situaciones de salud pública y/o por la inmovilización de servicios públicos”.²⁶⁸ De conformidad con lo establecido en el artículo 29 constitucional, el estado de alarma se encuentra en la última hipótesis: *cualquiera que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto*.

En la dimensión doctrinal, el estado de excepción es considerado como la única causa generadora para la tramitación del procedimiento de suspensión de garantías que, a su vez, se funda en cualquier supuesto constitucionalmente previsto sin importar la denominación que pueda tener: “El artículo 29 constitucional establece el régimen de suspensión de garantías, conocido doctrinalmente como estado de sitio o régimen de excepción”.²⁶⁹

Una vez que se ha buscado la aproximación a las variantes del término *estado de excepción*, es preciso decir que este es el que genéricamente se prefiere en la legislación y en la literatura jurídica en la materia. Es decir, resulta mucho más propio referirse al estado de excepción que referirse al estado de alarma o de urgencia, aunque estos dos términos sean, como ya se ha dicho, especies que completan al género.

Leandro Despouy muestra una dilección por la voz *estado de excepción* aseverando que dicho término encierra a todos los que se le parezcan:

Se utiliza la expresión estado de excepción por su precisión jurídica y su empleo corriente en la ciencia jurídica contemporánea. Además dicha expresión abarca el conjunto de situaciones cubiertas por los

²⁶⁷ Esparza Martínez, Bernardino, *Estado de excepción...*, cit., p. 18.

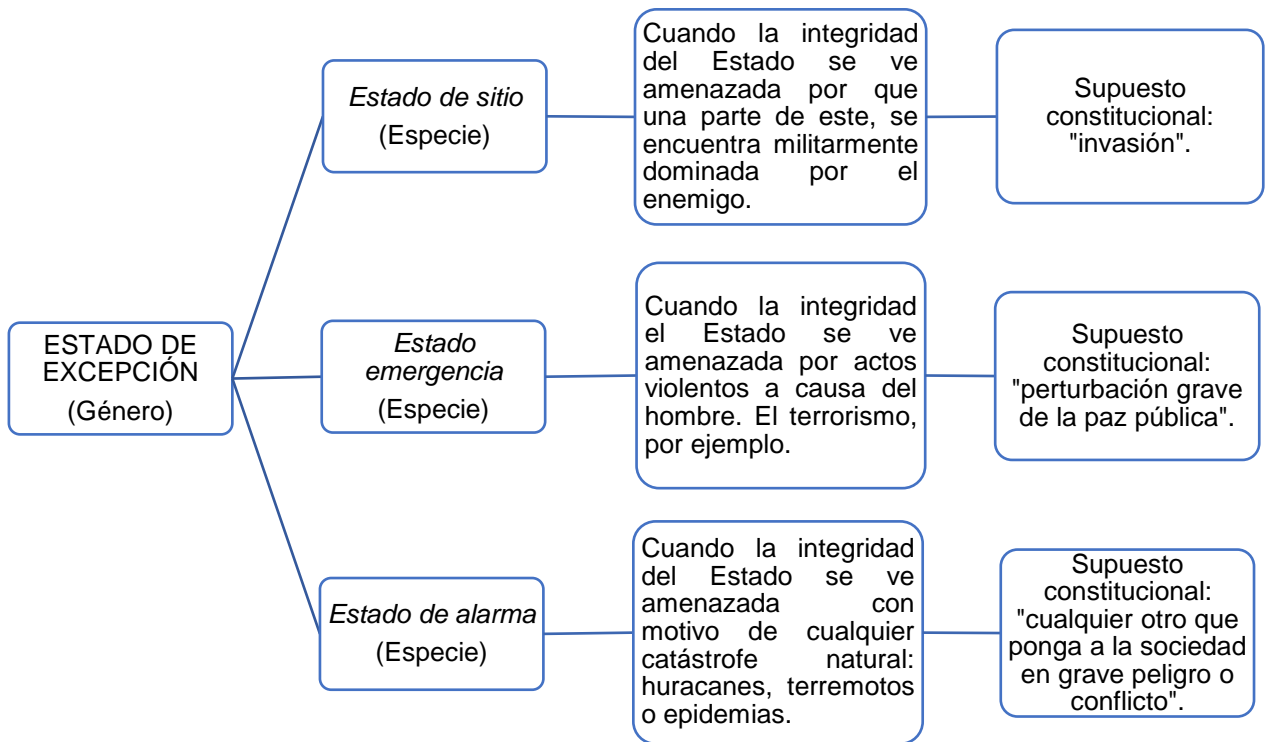
²⁶⁸ *Idem*.

²⁶⁹ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *op. cit.*, p. 584.

términos 'estado de emergencia', 'estado de sitio', 'estado de urgencia', 'estado de alarma', 'estado de prevención', 'estado de guerra interna', 'suspensión de garantías', 'ley marcial', 'poder de crisis', 'poderes especiales', 'toque de queda', etcétera.²⁷⁰

A efecto de ejemplificar gráficamente el tema en estudio, se propone el siguiente cuadro sinóptico que muestra la descomposición teórica del estado de excepción:

Cuadro 3.1



3.2 Diferencia entre restricción y suspensión

El artículo 29 constitucional hace referencia a la posibilidad de suspender o restringir según sea el caso, el ejercicio de los derechos que fuesen obstáculo para hacer frente a la amenaza que se presenta.²⁷¹

²⁷⁰ Despouy, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM-IIJ, 1999, p. 12.

²⁷¹ 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

De la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos se desprende la posibilidad de que la suspensión o restricción pueda ser menor, por lo tanto, se contempla la opción restrictiva que, para tal caso, resulta ser una afectación de menor magnitud si se compara con los efectos producidos por la suspensión total de garantías.

El Magistrado Ariel Rojas Caballero hace mención de la posibilidad de suspender y también de restringir tales potestades jurídicas: “[...] la posibilidad, no sólo de suspender, sino también de restringir el ejercicio de los Derechos Humanos y sus garantías. De esta incorporación se infiere que ahora no sólo se contempla la posibilidad de vedar el ejercicio absoluto de un Derecho Humano, sino también algún aspecto específico de él”.²⁷²

Como se ha visto, el dispositivo constitucional que regula el procedimiento de suspensión ha mostrado una evolución muy compleja a través de las diversas reformas que ha sufrido. En los textos constitucionales del pasado sólo se contemplaba la opción de suspender garantías sin la posibilidad de *restringirlas*, por ello, resulta de suma importancia establecer la diferencia entre los verbos “suspender” y “restringir”.

La Real Academia Española señala algunos sinónimos de la palabra *suspender*: “Levantar, colgar o detener algo en alto o en el aire”.²⁷³ En esa tesitura, existen dos voces más que este diccionario considera necesarias para explicar al verbo: “Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra. [...] Privar temporalmente a alguien del sueldo o empleo que tiene”.²⁷⁴

Con lo anterior se puede aseverar que los derechos y garantías a los que hace referencia el texto constitucional son suspendidos cuando el goce y ejercicio pleno de

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 [...] Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2018, 13:11 [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

²⁷² Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México (Análisis y comentarios a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011)*, México, Porrúa, 2012, p. 85.

²⁷³ Diccionario de la Real Academia Española [en línea], fecha de consulta: 31 de enero de 2019, 15:33, <http://lema.rae.es/drae2001/srv/search?id=zz3gfuuX6DXX2o64CCAI>

²⁷⁴ *Idem*.

ellos no puede alcanzarse. En otras palabras, la suspensión de derechos y garantías debe considerarse como la imposibilidad temporal que sufren los ciudadanos en su esfera jurídica para gozar y ejercer sus derechos fundamentales con motivo de algún peligro que amenace la integridad del Estado. Dicha suspensión cesa con la extinción del estado de emergencia.

Desde la perspectiva doctrinal, la suspensión no borra los derechos fundamentales a los que se tiene derecho, ni tampoco se presenta su muerte durante la vigencia del decreto de suspensión. Se puede considerar como una *pausa* que se da al goce y ejercicio pleno de derechos. Por tanto, es necesario advertir que los derechos fundamentales se tienen en todo tiempo: antes, durante y después de los efectos jurídico-políticos del estado de excepción.

Ahora bien, para hacer referencia a la restricción es importante señalar que el término imperante en los textos constitucionales de antaño fue “suspensión de garantías”. La multicitada reforma constitucional de junio de 2011 incorpora un término novedoso: “restringir”, que en otras palabras consiste en la posibilidad para afectar parcialmente la esfera jurídica de los ciudadanos sin hacerlo de una manera absoluta como se presenta con la suspensión: “[...] con la modificación constitucional del 2011, en su artículo 1, y por ende, en el artículo 29, se incluye el vocablo “restringir”, de tal manera quedan instaurados ambos vocablos “restringir o suspender”.²⁷⁵

La obra de Bernardino Esparza que fue publicada con fecha posterior a la de la reforma de 2011, hace mención a la posibilidad de suspender o de restringir: “LA RESTRICCIÓN o suspensión de los derechos y sus garantías es uno de los principios constitucionales [...]”²⁷⁶ De la misma forma lo hace José Padilla con el título que asignó al capítulo XXIX de su obra: “LA RESTRICCIÓN O SUSPENSIÓN DE DERECHOS Y GARANTÍAS (El artículo 29 Constitucional)”.²⁷⁷

²⁷⁵ Esparza Martínez, Bernardino, *Estado de excepción...*, cit., p. 38.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 165.

²⁷⁷ Padilla, José R., *op. cit.*, p. 227.

Gramaticalmente se presentan las siguientes acepciones para la palabra *restringir*: “1. Ceñir, circunscribir, reducir a menores límites. 2. Apretar, constreñir, restriñir”.²⁷⁸ Otro diccionario electrónico ofrece algunos sinónimos de mayor utilidad: “Reducir, limitar, acotar”.²⁷⁹ Cuando el texto constitucional hace referencia a la posibilidad de restringir derechos se refiere específicamente a la disminución parcial del goce y ejercicio pleno de ellos. Para este caso, el supuesto restrictivo permite el ejercicio de los derechos fundamentales, pero no de manera absoluta, pues sus efectos pueden alcanzarse de manera parcial, fraccionada o porcentual.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo entre los términos restringir y suspender:

Cuadro 3.2		
Modalidad	Suspensión de derechos y garantías	Restricción de derechos y garantías
<i>Definición</i>	Imposibilidad absoluta de carácter temporal que sufren los ciudadanos en su esfera jurídica para gozar de sus derechos fundamentales.	Imposibilidad relativa o parcial de carácter temporal que sufren los ciudadanos en su esfera jurídica para gozar de sus derechos fundamentales.
<i>Procedencia</i>	Se presenta con el estado de excepción.	Se presenta con el estado de excepción.
<i>Calidad de su ejercicio durante la excepción</i>	No existe ejercicio de los derechos a los que se les ha asignado la calidad de “suspendidos”.	Se permite el ejercicio de los derechos a los que se les ha asignado la calidad de “restringidos”.
<i>Nivel de ejercicio</i>	Nulo	Parcial, fraccionado o porcentual
<i>Ejemplo</i>	El artículo 11 constitucional reconoce el derecho de los ciudadanos mexicanos para viajar por la República sin necesidad de	El artículo 11 constitucional reconoce el derecho de los ciudadanos mexicanos para viajar por la República sin necesidad de permiso, pasaporte o salvoconducto.

²⁷⁸ Diccionario de la Real Academia Española [en línea], fecha de consulta: 1 de febrero de 2019, 09:09, enlace electrónico: <http://dle.rae.es/?id=WEmQSsB>

²⁷⁹ Diccionario [en línea], fecha de consulta: 1 de febrero de 2019, 09:19, enlace electrónico: www.wordreference.com/definicion/restringir

	<p>permiso, pasaporte o salvoconducto.</p> <p>Si se presentara uno de los supuestos constitucionales que encausaran la suspensión de garantías, este derecho en particular no podría ser ejercido durante el tiempo que dure en decreto correspondiente. Por lo tanto, nadie podría desplazarse a través del territorio nacional.</p>	<p>Si se presentara uno de los supuestos constitucionales que encausaran la restricción de garantías, este derecho sí podría ser ejercido durante el tiempo que dure el decreto correspondiente.</p> <p>Se podría viajar por la República tal vez sólo dos veces a la semana, sólo los fines de semana o algún día determinado por la autoridad (según el caso concreto y de acuerdo con las necesidades particulares).</p> <p>Como se puede apreciar en este ejemplo, existe el ejercicio del derecho antes citado, pero este se presenta de manera fraccionada, condicionada o parcial.</p>
--	---	---

Debe establecerse que el decreto que se emita por parte del presidente de la República puede contener, de conformidad con las necesidades particulares, tres modalidades a saber: a) puede elaborarse un decreto exclusivamente de suspensión; b) un decreto donde sólo se restrinjan garantías o, c) uno de naturaleza mixta, donde se suspendan y restrinjan al mismo tiempo el ejercicio y goce pleno de derechos fundamentales.

La naturaleza que adquiera el decreto en el procedimiento de suspensión de garantías²⁸⁰, está en función del peligro que se presente, de las características de este y de los medios a través de los cuales el Estado pueda realizar una defensa oportuna y eficaz.

²⁸⁰ Cuando se hace mención al procedimiento de suspensión de garantías debe entenderse que también se hace referencia a la suspensión y/o restricción de tales prerrogativas.

3.3 Definición del procedimiento de suspensión

En la doctrina constitucional se acepta que, en circunstancias excepcionales de gravedad e importancia, se suspendan determinados derechos y garantías, a efecto de que el gobierno pueda resolver una crisis de manera rápida y eficaz.²⁸¹

La suspensión de garantías es uno de los procedimientos más complejos que se encuentran regulados por el orden constitucional e internacional.²⁸² Este procedimiento es por otro lado, uno de los más importantes debido a la justa exigencia para cumplir a cabalidad con los principios capitales del Estado social de derecho y para evitar violaciones a los derechos humanos.

Como ya se ha advertido, la suspensión de garantías tiene lugar únicamente con la presencia del estado de emergencia. El Magistrado Rojas Caballero destaca tal importancia: “La suspensión de garantías tiene razón de ser y se justifica en cuanto tiene relación con la emergencia que se pretende enfrentar”.²⁸³

El destacado constitucionalista Elisur Arteaga Nava propone una definición donde se aprecian las características más importantes: “Una suspensión de garantías individuales es un acto complejo, principal, completo, formalmente legislativo y materialmente ejecutivo, por virtud del cual se hace cesar, de modo temporal, el goce de ciertos derechos, libertades o garantías que, a favor de los habitantes del país aparecen en la constitución”.²⁸⁴

Felipe Tena Ramírez considera al procedimiento como una excepción de la vida constitucional: “La suspensión de garantías significa que se derogan relativamente las limitaciones que en favor de determinados derechos de los individuos, impone la Constitución al poder público; ábrese así la puerta, que en épocas normales no puede franquear la autoridad sin cometer violación”.²⁸⁵

²⁸¹ Contreras Bustamante, Raúl, *Derecho constitucional*, vol., 1, México, Porrúa y Facultad de Derecho UNAM, 2016, p. 75.

²⁸² La suspensión de garantías se encuentra regulada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²⁸³ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Las garantías individuales...*, cit., p. 584.

²⁸⁴ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 810.

²⁸⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 220.

El gran maestro Burgoa Orihuela propone una definición para este procedimiento: “La suspensión de garantías individuales es un fenómeno jurídico-constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia pueda válidamente desarrollarse”.²⁸⁶ Tanto Elisur como Burgoa²⁸⁷, aportan valiosos conceptos de la definición de suspensión de garantías que son de gran utilidad para presentar algunas aseveraciones personales:

1. Cuando se hace referencia a la suspensión de garantías como un acto o fenómeno, debe concluirse que se trata de un acto jurídico.
2. Su naturaleza es constitucional debido a que su regulación encuentra espacio en el texto supremo. Al amparo de los artículos 1o. y 133 constitucionales también deben observarse reglas de derecho internacional.
3. El procedimiento en comento presenta una dualidad jurídico-política. Lo jurídico se justifica a través de su regulación normativa contenida en la Constitución mientras que lo político puede ser explicado a través de los órganos del Estado que intervienen en su ejecución.
4. Es un procedimiento complejo toda vez que concurren los tres poderes de la Unión con facultades diversas que refuerzan el sistema de pesos y contrapesos.
5. En dicha institución constitucional pueden suspenderse y/o restringirse, según sea el caso, el ejercicio y goce pleno de algunos derechos fundamentales.
6. La necesidad del procedimiento de suspensión de garantías sólo puede justificarse a través de la existencia del estado de excepción.
7. La vigencia de este procedimiento es temporal y puede presentarse en toda la República o en parte de esta.

²⁸⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 210.

²⁸⁷ Como ya se ha señalado en el apartado correspondiente, el término “garantías individuales” ya no existe puesto que fue eliminado por la reforma constitucional de 2011. Las citas de los autores referidos corresponden a bibliografía publicada antes de la reforma.

Con los elementos anteriores, se ofrece el siguiente concepto de suspensión de garantías: Es un procedimiento jurídico-político de carácter temporal por medio del cual se limita y/o restringe el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales con motivo de una situación de emergencia en la que participan los principales órganos del Estado.

3.4 Principios rectores

Los principios en los que se apoya el procedimiento de suspensión de garantías hacen referencia a condiciones *sine quanon* que deben ser observadas por parte de los órganos del Estado para cumplir con el mandato constitucional y preservar el Estado de derecho. Uno de los principios más representativos es el de *necesidad* que se refiere a la existencia material del estado de emergencia por medio del cual pueda iniciarse y desahogarse el procedimiento constitucional en comento. A partir de la configuración de este principio es que se crean las condiciones necesarias para el surgimiento de otras directrices que acompañan la suspensión de garantías.

Cabe resaltar que los principios que rigen al procedimiento de suspensión son instituciones que se importan del derecho internacional. La relación de tal contenido debe simpatizar con la dimensión de derechos humanos, siendo esa la razón por la que dichos principios adquieren el carácter de obligatorios.

El doctor Pedro Salazar destaca lo antes expuesto: “La quinta aportación del derecho internacional a la reforma del artículo 29 mexicano es la incorporación de los principios de “legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad, y No discriminación” que están desarrollados en diferentes documentos, tratados, opiniones y sentencias internacionales”.²⁸⁸

²⁸⁸ Salazar Ugarte, Pedro, “Estado de excepción, suspensión de derechos y jurisdicción”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *et al.*, (coords.), *op. cit.*, p. 246.

3.4.1 Necesidad

Este principio encuentra su configuración cuando los órganos del Estado que intervienen en la suspensión de garantías rigen su actuación de conformidad con lo señalado por el texto constitucional, sin perseguir inmediata o posteriormente una oportunidad para quebrantar el orden jurídico y perpetuarse en el poder, sino que, por el contrario, substancian el procedimiento de suspensión de garantías obligados por la imperiosa necesidad de hacer frente al peligro que amenaza la integridad estatal.

La necesidad del estado de excepción es denominada por Rojas Caballero como “principio de amenaza excepcional”, cuya naturaleza radica en la justificación del estado de emergencia para dar cauce al procedimiento de suspensión: “[...] no se pueden suspender *Garantías Individuales* en cualquier caso, si no que hay que estar frente a situaciones realmente extraordinarias”.²⁸⁹ Para este caso se considera una mejor acepción la de *principio de necesidad*.

En la cita presentada a continuación puede apreciarse que lo señalado por el autor, es una situación totalmente contraria al principio de necesidad: “Sin embargo, durante la temporalidad de la restricción o suspensión, otro es el escenario con la autoridad, pues en ocasiones se presenta el abuso de la autoridad en sus actuaciones. Situación que no debe ocurrir y que es censurable por la población [...]”²⁹⁰

Agamben destaca la importancia de que el estado de excepción no sea creado artificialmente. De otro modo, la propia declaración de excepcionalidad y la instrumentación del procedimiento de suspensión podrían carecer totalmente de legitimidad política: “[...] la teoría del estado de excepción se disuelve integralmente en la teoría del *status necessitatis*, de modo que el juicio sobre la subsistencia de éste agota el problema de la legitimidad de aquél”.²⁹¹

La legitimidad política de la que se habla en el párrafo anterior y de la que hace mención Giorgio Agamben es indispensable en un estado social de derecho donde deba instrumentarse la suspensión de garantías. El estado de excepción que agota

²⁸⁹ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México...*, cit., p. 86.

²⁹⁰ Esparza Martínez, Bernardino, *Estado de excepción...*, cit., p. 152.

²⁹¹ Agamben, Giorgio, *op, cit.*, p. 60.

el principio de necesidad permite fortalecer y cohesionar la defensa técnica que deba hacerse en contra de la amenaza que se presenta. La declaración artificial, por el contrario, quebranta el orden constitucional y resta credibilidad al régimen de excepción.

El principio de necesidad se resume en que la configuración del procedimiento suspensorio sólo pueda ser encausada con motivo de la presencia del estado de excepción. (En otras palabras, siempre que sea imperiosamente necesario), por lo tanto, debe justificarse su plena existencia. Una vez que se ha cumplido con lo anterior, la declaratoria de emergencia adquirirá validez constitucional y legitimidad política.

3.4.2 Legalidad

Otro de los principios de este procedimiento es el de legalidad, consistente en la correcta y estricta observancia constitucional por medio de normas legisladas con anterioridad al hecho. Esparza Martínez indica: “El estado de excepción se da por fuerza en el ámbito del Estado de Derecho, y a partir de este principio cumple con dos características fundamentales: la preexistencia de normas que lo regulan y los mecanismos de control tanto internos como internacionales, que verifican su conformidad con las mismas”.²⁹²

Del mismo modo Rojas Caballero afirma: “Principio de legalidad, que implica la existencia de normas que lo regulen y de los consiguientes mecanismos de control”.²⁹³ La legalidad en el procedimiento de suspensión se vuelve importante cuando el decreto de suspensión se encuentra debidamente fundado y motivado.

3.4.3 Proclamación

²⁹² Esparza Martínez, Bernardino, *Estado de excepción...*, cit., p. 153.

²⁹³ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México...*, cit., p. 86.

Este principio atiende a que las circunstancias relativas al procedimiento de suspensión deban ser comunicadas a los integrantes del Estado de manera solemne, con plena conciencia de la gravedad de la situación y a través de los instrumentos o medios idóneos que permitan alcanzar el elemento de publicidad: “Este principio de proclamación en Estados de excepción refiere a un acto oficial que debe ser evaluado desde un enfoque de conjunto que armonice el derecho constitucional y el derecho internacional”.²⁹⁴

Despouy Leandro se refiere a este principio de la siguiente forma: “Se trata de un requisito de forma, consistente en la necesidad de la entrada en vigor del estado de excepción vaya precedida de una forma de publicidad, bajo la forma de declaración oficial”.²⁹⁵

El significado de la proclamación es asegurar que la población afectada tenga exacto conocimiento de la amplitud material, territorial y temporal de la aplicación de las medidas de emergencia y su impacto en el goce de los derechos humanos.²⁹⁶

3.4.4 Notificación

A diferencia de la proclamación, que en tanto medida de publicidad está dirigida fundamentalmente a informar a la comunidad del país, la notificación tiene como ámbito específico a la comunidad internacional.²⁹⁷

Por otra parte, el principio de notificación puede ser explicado de la siguiente forma: “Este principio consiste, de acuerdo con el informe en comento, en dar conocer un convenio, primero a la comunidad internacional a la que va dirigida, y luego a los otros Estados partes, así como al conjunto de los estados miembros de las Naciones Unidas cuando se trate de la labor del relator especial”.²⁹⁸

²⁹⁴ *Idem.*

²⁹⁵ Despouy, Leandro, *op. cit.*, p. 26.

²⁹⁶ *Idem.*

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 32.

²⁹⁸ Esparza Martínez, Bernardino, *Estado de excepción...*, *cit.*, p. 155.

Este principio es una medida que atiende al sistema de derecho convencional. Su génesis atiende a reglas contenidas en instrumentos internacionales: “Según los instrumentos de Derechos Humanos ratificados por el país, es indispensable notificar la suspensión a la Organización de Estados Americanos (OEA)”.²⁹⁹

El principio de notificación es la obligación que tiene un Estado respecto de otros miembros de la comunidad internacional para hacer público el estado de excepción de conformidad con lo señalado en los tratados internacionales.

3.4.5 No discriminación

El principio de no discriminación es uno de los más importantes y novedosos que trajo consigo la reforma de 2011 en materia de derechos humanos. Además de pertenecer al apartado relativo a los derechos que no pueden suspenderse ni restringirse, es justo decir que, el derecho a la no discriminación es una de las directrices y de los derechos que con mayor obviedad deben protegerse.³⁰⁰

El artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.³⁰¹

²⁹⁹ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México...*, cit., p. 86.

³⁰⁰ Párrafo segundo del artículo 29 constitucional: “En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de [...] [en línea], fecha de consulta: 06 de febrero de 2019, 14:10. Este párrafo es una adición al artículo 1° derivado de la reforma en materia de derechos humanos de fecha 10 de junio de 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

³⁰¹ Párrafo primero del artículo 27 de la CADH [en línea], fecha de consulta: 06 de febrero de 2019, 19:13, enlace electrónico: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Este principio es considerado por Rojas Caballero como sigue: “[...] implica la imposibilidad de emplear criterios discriminatorios en el establecimiento y aplicación de la suspensión de derechos”.³⁰²

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.³⁰³

El principio de no discriminación se resume en la imposibilidad formal por parte del Estado, en medio del procedimiento de suspensión de garantías, para utilizar criterios que tengan por objeto menoscabar la dignidad humana con motivo de raza, color de piel, idioma, preferencia sexual, ideología política o religiosa, origen social o por cualquier otro elemento que busque la disminución de la esfera de derechos.

3.4.6 Temporalidad

Se ha señalado reiteradamente la naturaleza del procedimiento de suspensión de garantías y se ha establecido que uno de sus principios más representativos es el de *necesidad*. Dicho principio se ha convertido en la directriz que da origen al procedimiento y cuya existencia predispone los efectos jurídicos que se deriven del eventual decreto de suspensión.

El razonamiento anterior es el que permite dejar en claro que la emergencia no será indefinida ni permanente, por tanto, surge un nuevo principio, el de temporalidad: “Este principio consiste, más que nada, en determinar, como lo señala el informe, qué está implícito en la naturaleza misma del estado de excepción. Es decir, especificar que su aplicación sea corta y no por tiempo indefinido”.³⁰⁴

³⁰² Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México...*, cit., p. 86.

³⁰³ Tercer párrafo del artículo 29 constitucional [en línea], fecha de consulta: 06 de febrero de 2019, 14:29. Este párrafo es una adición al artículo 1° derivado de la reforma en materia de derechos humanos de fecha 10 de junio de 2011, enlace electrónico: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

³⁰⁴ Esparza Martínez, Bernardino, *Estado de excepción...*, cit., p. 158.

El maestro Felipe Tena Ramírez señala los límites y características particulares de la suspensión: “La suspensión de garantías no es absoluta, sino relativa y limitada por varios conceptos, que el artículo 29 estatuye”.³⁰⁵

La suspensión de garantías en cambio, es una privación temporal de dichas garantías, pero esto debe entenderse como privación del ejercicio y no del goce de los derechos mismos, y por lo tanto concluída (sic) la temporalidad del impedimento para el ejercicio, se reanuda la efectividad del mismo exactamente en el grado en que se encontraba antes de esa medida suspensiva.³⁰⁶

Esparza Martínez señala que el principio de temporalidad se apoya en que la suspensión de garantías sea corta, pues sólo de esta forma es posible que el orden constitucional regrese a la normalidad. Sin embargo, es necesario señalar que ante una problemática de gran calado como es el estado de excepción, es deseable que la suspensión dure lo necesario para enfrentar el infortunio de que se trate sin que este se prolongue indefinidamente.

La enunciación de este principio, implícito en la naturaleza misma del estado de excepción, apunta fundamentalmente a señalar su necesaria limitación en el tiempo y evitar así la indebida prolongación del mismo.³⁰⁷

La temporalidad es uno de los principios capitales que, entre otros aspectos versa sobre la permisión para suspender garantías por el tiempo que dure la emergencia sin que ello signifique que el estado de excepción deba convertirse en un sistema habitual y ordinario.

3.4.7 Racionalidad

Por otro lado, también ha quedado establecido el principio de racionalidad de la forma que sigue en palabras del doctor Pedro Salazar: “[...] debe regir un principio de proporcionalidad que otorgue racionalidad a la aplicación de la medida excepcional.

³⁰⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional...*, cit., p. 220.

³⁰⁶ Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1996, p. 212.

³⁰⁷ Despouy, Leandro, *op*, cit., p. 32.

Esta exigencia tiene enorme relevancia cuando lo que está en juego es la suspensión o restricción [...] ³⁰⁸

Del mismo modo, el Magistrado Rojas Caballero apunta: “[...] 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”. ³⁰⁹

Con el apoyo doctrinal de estos autores debe decirse que el estado de excepción que da cauce a la suspensión de garantías cabe en un termómetro que tiene varias escalas: existen algunas situaciones de emergencia que son graves, otras que son aún más graves y otras que son gravísimas.

De conformidad con este postulado es que la actuación de los órganos del Estado deberá ser acorde con la escala que mida el nivel de excepción, para evitar de esa forma que se tomen decisiones que lejos de desahogar el conflicto, busquen violentar el orden constitucional. Este principio hace referencia al encuadramiento perfecto entre las medidas que deban tomarse y el nivel de gravedad que se presente.

3.4.8 Principio de división de poderes

El procedimiento de suspensión de garantías tiene la característica de ser complejo debido a los órganos del Estado que intervienen. En la definición propuesta respecto del multicitado procedimiento se tiene que: “Es un procedimiento jurídico-político de carácter temporal por medio del cual se limita y/o restringe el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales con motivo de una situación de emergencia en la que participan los principales órganos del Estado”. ³¹⁰

³⁰⁸ Salazar Ugarte, Pedro, “Estado de excepción, suspensión de derechos y jurisdicción”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *et al.*, (coords.), *op. cit.*, p. 232.

³⁰⁹ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México...*, *cit.*, p. 87.

³¹⁰ Véase: Página 123 de este trabajo.

La parte final de la definición es la que más importa para ejemplificar el principio de división de poderes³¹¹, pues los principales órganos que conforman la estructura del aparato estatal son, en principio, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin menoscabo de los órganos constitucionales autónomos que también realizan tareas sustantivas para el mantenimiento del gobierno.

Sergio Márquez hace el siguiente señalamiento:

En su parte orgánica nuestra Ley Suprema contempla la clásica división del poder tripartita, en poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; no obstante, reconoce la existencia de órganos pares a los titulares de éstos poderes públicos, les ubica al mismo nivel y garantiza su independencia respecto de esos tres poderes clásicos; son los llamados *órganos constitucionales autónomos* [...] ³¹²

La participación de los tres poderes es un aporte novedoso, propio de la reforma de junio de 2011 donde se exige la participación del Poder Judicial en el procedimiento de suspensión de garantías (Suprema Corte de Justicia de la Nación) para pronunciarse en todo tiempo sobre la constitucionalidad y validez los decretos que se emitan con motivo del procedimiento de suspensión de garantías.

Lo anterior tiene como finalidad la configuración del sistema de pesos y contrapesos en el procedimiento de suspensión: “La Suprema Corte de Justicia complementa las anteriores reglas. Cuenta con la competencia de interpretar a la Constitución, en aquellos casos de conflicto o confusión en la aplicación de los preceptos fundamentales.” ³¹³

La expresión “principales órganos del Estado”, resulta una acepción correcta cuando se hace referencia a las siguientes responsabilidades de naturaleza constitucional: el Titular del Ejecutivo elaborará el decreto que posteriormente será sancionado por el Poder Legislativo (Congreso de la Unión o por la Comisión Permanente en su caso), por lo que para lograr la interacción integral de los poderes,

³¹¹ El Poder Supremo de la Unión no puede separarse ni dividirse. Lo que se conoce como “división de poderes” debería en realidad llamarse “división de atribuciones o de funciones”. Sin embargo, se utilizará la primera acepción sin menoscabo de esta precisión.

³¹² Márquez Rábago, Sergio R., *Derecho constitucional en México*, México, Porrúa, 2015, p. 89.

³¹³ Rabell García, *et. al.*, *Federalismo en México*, México, MAPorrúa y Universidad Nacional Autónoma de Querétaro, 2013, p. 64.

se otorgan facultades a la Suprema Corte de Justicia para pronunciarse en todo tiempo sobre aspectos de constitucionalidad relativos a los decretos que se emitan durante la vigencia del estado de excepción.

En la teoría clásica de la división de poderes se destacan algunos principios que caracterizan sus postulados. Uno de los más importantes es aquel que hace referencia a la relación de dependencia e interdependencia que debe existir entre los órganos del Estado, es decir, no existe jerarquía alguna entre los Poderes de la Unión si no que, por el contrario, queda establecido que los tres han sido dotados de la misma calidad por el texto constitucional, por lo que, en el marco de su concepción y desarrollo, este debe propiciarse en dimensiones de coordinación.

Dicho lo anterior, el principio de división de poderes es aplicable para el Estado mexicano cuando en el procedimiento de suspensión de garantías los poderes cumplen con tareas que son distintas, pero igualmente importantes. Del mismo modo se pueden observar los efectos de este principio cuando se supera el estado de excepción con estricto apego al mandato constitucional sin que se presente la existencia de abuso por parte de alguno de los Poderes.

De ninguna manera debe entenderse que la suspensión de garantías significa un *régimen de arbitrariedad*. El planteamiento para el poder público —en situaciones graves que altera la paz o el orden, se pone en peligro, o requieren de una actuación flexible y sin cortapisas—, no es la implantación de un gobierno absolutista sin freno, que atropella los derechos fundamentales de los seres humanos dentro de su jurisdicción, y actúa sin orden jurídico.³¹⁴

3.4.9 Convencionalidad

El principio de convencionalidad se entiende en función de la obligación estatal para observar normas de derecho internacional que hayan sido suscritas por el Estado. En esta dimensión se tienen que cumplir con los procedimientos contenidos en los tratados internacionales que regulen la suspensión de garantías y con

³¹⁴ Castro, Juventino V., *op. cit.*, p. 211.

cualesquiera otros que protejan derechos humanos, para que, de forma conjunta con el texto constitucional, se brinde la protección más amplia.

El multicitado maestro Ariel Alberto Rojas se refiere a este principio como: “Principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad”.³¹⁵ De una forma más económica se ha preferido denominar a este aspecto como *principio de convencionalidad*.

Es primordial señalar que el principio de convencionalidad debe permitir el desarrollo de los mecanismos que conduzcan a una interpretación conforme: “La interpretación conforme implica que una ley no puede declararse nula cuando pueda interpretarse con la Constitución y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, dada su presunción de constitucionalidad y convencionalidad”.³¹⁶

El presente principio es evidentemente, uno de los cambios más representativos de la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos, puesto que se establece una amplia apertura para la legislación y jurisdicción internacionales: “Sin embargo, la doctrina del control de convencionalidad cambió por completo esta contención para adelantar en gran medida las implicaciones de una jurisdicción internacional como la interamericana, de gran incidencia constitucional”.³¹⁷

En conclusión, debe decirse que el principio de convencionalidad aplicado a la suspensión de garantías es uno de los más importantes si se quiere preservar en todo tiempo, el contenido de los derechos humanos consagrados en los diversos tratados de los que México es parte.

A continuación, se ofrece una tabla donde se resumen los principios estudiados en este apartado:

³¹⁵ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México...*, cit., p. 87.

³¹⁶ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *et al.*, (coords.), *op. cit.*, p. 6.

³¹⁷ Caballero Ochoa, José Luis, “Comentario sobre el artículo 1o., segundo párrafo de la Constitución (La cláusula de interpretación”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *et al.*, (coords.), *op. cit.*, p. 232.

Tabla 3.4.9		
Principio	Contenido	Fundamento
Necesidad	Consiste en que el procedimiento de suspensión de garantías pueda ser encausado siempre que se presente el estado de excepción. (En otras palabras, siempre que sea imperiosamente necesario).	Es un principio que se propone en términos de la presente investigación.
Legalidad	Consiste en la correcta y estricta observancia del orden constitucional por medio de normas legisladas con anterioridad al hecho y de la existencia de atribuciones específicas para cada uno de los órganos que intervienen en la suspensión.	Tercer párrafo del artículo 29 de la Constitución Política mexicana.
Proclamación	Este principio atiende a que las circunstancias relativas al procedimiento de suspensión de garantías deban ser comunicadas a los integrantes del Estado de manera solemne, con plena conciencia de la gravedad de la situación y a través de los instrumentos o medios idóneos que permitan alcanzar el elemento de publicidad.	Tercer párrafo del artículo 29 de la Constitución Política mexicana.
Notificación	Es la obligación que tiene un Estado respecto de otros miembros de la comunidad internacional para hacer público el estado de excepción de conformidad con lo pactado en algún tratado internacional y fundar conforme a derecho, los efectos derivados de la suspensión de garantías.	Tercer párrafo del artículo 29 de la Constitución Política mexicana.
No discriminación	Se resume en la imposibilidad formal por parte del Estado para utilizar criterios que menoscaben la dignidad humana con motivo de raza, color de piel, idioma, preferencia sexual, ideología política o religiosa, origen social o cualesquiera otros en el contexto de la suspensión de garantías.	Tercer párrafo del artículo 29 de la Constitución Política mexicana.
Temporalidad	Es uno de los principios rectores consistente en la permisión para suspender garantías por el tiempo que dure la emergencia que se presente, sin que por ello, el estado de excepción pueda convertirse en un sistema habitual y ordinario.	Propuesto por la doctrina.
Racionalidad	Hace referencia al encuadramiento perfecto entre las medidas que deban tomarse y el nivel de gravedad que se presente con motivo de la suspensión de garantías.	Tercer párrafo del artículo 29 de la

		Constitución Política mexicana.
División de poderes	Es aplicable para el Estado mexicano cuando en el procedimiento de suspensión los poderes cumplen con tareas que son distintas, pero igualmente importantes. Del mismo modo se pueden observar los efectos de este principio cuando se supera el estado de excepción con estricto apego al mandato constitucional sin que se presente la existencia de abuso por parte de alguno de los Poderes.	Es un principio que se propone en términos de la presente investigación.
Convencionalidad	Es uno de los principios más importantes si se quiere preservar en todo tiempo, el contenido de los derechos humanos consagrados en el texto constitucional y en los diversos tratados de los que México es parte.	Es un principio que se propone en términos de la presente investigación.

3.5 Causas que motivan la suspensión de garantías. Artículo 29 constitucional

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 [...] ³¹⁸

Como ya se ha mencionado, es sólo a través de la configuración del principio de necesidad que puede iniciarse el procedimiento de suspensión. La existencia del estado de excepción justifica plenamente la actuación del gobierno, por lo que dicha justificación debe realizarse al interior del Estado y ante los miembros que componen la comunidad internacional.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 de nuestro Código Político existen tres supuestos que motivan dicho procedimiento constitucional y que, consecuentemente, consienten la expedición del decreto suspensorio.

³¹⁸ Primer párrafo del artículo 29 constitucional [en línea], fecha de consulta: 08 de febrero de 2019, 10:04. Este párrafo es un producto de la reforma del 10 de febrero de 2014, enlace electrónico: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Como ya se ha mencionado, las causas señaladas por el texto constitucional son aquellas que dan lugar al inicio del procedimiento de suspensión empezando por el decreto cuya elaboración corresponde al titular del Poder Ejecutivo:

Las causas por las cuales el Presidente de la República puede solicitar la suspensión de garantías individuales al Congreso o a su Comisión permanente, y estos órganos aprobarla, se establecen de manera simplificativa en el artículo en análisis, para luego establecer una fórmula amplia que permite al Titular del Ejecutivo solicitar la aprobación de dicha medida de acuerdo con la interpretación de los hechos.³¹⁹

El maestro Padilla realiza la siguiente consideración en relación con el contenido del artículo 29 de la Constitución Política: “El objetivo estriba en que las fuerzas del orden y en general, los órganos de gobierno puedan sacar al país de la situación anómala en que se encuentre. La emergencia puede ser bélica, de perturbación social o referente a una catástrofe”.³²⁰

Aquí hace referencia a los supuestos constitucionales con una interpretación particular: el elemento bélico es el relativo a la “invasión”, la perturbación social a “la perturbación grave de la paz pública” y según el maestro José R. Padilla una catástrofe puede incluirse en el último supuesto constitucional que es aquel que se refiere a “cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”.

El doctor Ignacio Burgoa Orihuela desarrolla ampliamente los supuestos señalados por nuestro dispositivo constitucional:

El artículo 29 de la Constitución menciona como *causas específicas* que originan el estado o situación de emergencia que provoca, a su vez, la suspensión de garantías individuales, las siguientes: *invasión* (o sea la penetración en territorio nacional de fuerzas armadas extranjeras), *perturbación grave de la paz pública* (es decir, alteración de la vida normal del Estado o de la sociedad mediante motines, revoluciones, asonadas, rebeliones, etc.), o *cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grande peligro de conflicto* (guerra, epidemias, etc.)³²¹

³¹⁹ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Las garantías individuales...*, cit., p. 585.

³²⁰ Padilla, José R., *op. cit.*, p. 227.

³²¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 211-212.

El famoso maestro Felipe Tena Ramírez realiza una crítica a los elementos del artículo que se estudia, arguyendo la vaguedad del último supuesto constitucional: “cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”:

El art. 29 funciona “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto”. Cuando se presenta cualquiera de los dos primeros casos especialmente señalados (invasión o perturbación grave de la paz pública), no puede caber duda de que se está en la hipótesis de art. 29; fuera de tales casos, queda a la discreción de los poderes ejecutivo y legislativo definir, con la competencia que a cada uno señala el precepto, si existe una situación “que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto”.³²²

De la misma forma, se indica con el maestro Elisur Arteaga Nava que el tercer supuesto constitucional es demasiado genérico: “cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; dentro de éste pueden entrar toda clase de dificultades graves que trasciendan la frontera de una entidad federativa”.³²³

En el artículo 29 del derecho positivo mexicano se contemplan tres supuestos que ya se han mencionado: a) invasión, b) perturbación grave de la paz pública y; c) cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, los cuales serán desarrollados a continuación.

3.5.1 Invasión

El primer supuesto es el más limitado, aunque puede tener diversas manifestaciones: una invasión puede ser total o parcial; puede ser real o tratarse de una amenaza seria.³²⁴

La invasión como uno de los supuestos que configura el procedimiento de suspensión contiene la posibilidad de combatir una situación que amenace la integridad del Estado cuando se produzca en este, una violación relativa a la

³²² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional...*, cit., p. 219.

³²³ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 812.

³²⁴ *Idem.*

soberanía nacional. En ese tenor, no se hace mención acerca de qué tipo de invasión es la que configura dicho supuesto, pero siguiendo el principio general del derecho “donde la ley no distingue, no hay porqué distinguir”; es oportuno mencionar que la invasión puede ser aérea, marítima o terrestre.

Existieron múltiples discusiones internacionales para determinar la calidad del espacio aéreo en relación con la posibilidad de ejercer soberanía por parte de los Estados. Dichas conferencias se resolvieron de manera positiva y el principio se impuso en la Convención de París de 1919 donde se acordó que dicho espacio sería una dimensión de soberanía plena y exclusiva de cada entidad estatal.³²⁵

El maestro Modesto Seara Vázquez en su libro *Derecho internacional público*, realiza una explicación acerca de la calidad del espacio aéreo como un elemento que pertenece a la territorialidad del Estado en el que se ejerce soberanía: “[...] el espacio aéreo forma parte del territorio del Estado [...] Los límites del espacio aéreo están constituidos en el aspecto horizontal por los planos que tienen como lados las fronteras territoriales [...]”³²⁶

La invasión tiene una estrecha relación con la violación de la soberanía por parte de un Estado a otro. Invocando a la historia debe decirse que las invasiones devienen casi siempre en conflictos armados, razón por la cual, el derecho internacional considera a dichas disputas como graves.

La magnitud de tal negocio (violación de soberanía), es la *ratio iuris* que motiva a que el texto constitucional contemple a la invasión como el primer supuesto para iniciar el procedimiento suspensorio: “En esencia toda guerra es injusta y por ello a partir de este siglo, los más importantes instrumentos universales y regionales prohíben la guerra o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales”.³²⁷

Sin mucho que apuntar, debe concluirse que la invasión es una situación que se presenta cuando las fuerzas armadas de un Estado violan cualquiera de las dimensiones en las que un país ejerce soberanía: mar, territorio y/o espacio aéreo.

³²⁵ Cfr. Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1991, p 311.

³²⁶ *Idem*.

³²⁷ Gavira Liévano, Enrique, *Derecho internacional público*, Bogotá, Temis S.A., 1998, p. 491.

Ariel Rojas Caballero señala: “Invasión, que es la penetración en territorio nacional de fuerzas armadas extranjeras”.³²⁸

El doctor Burgoa considera a la invasión de la siguiente forma: “*invasión* (o sea la penetración en territorio nacional de fuerzas armadas extranjeras) [...]”³²⁹

El objetivo primario de la suspensión de garantías en el supuesto de invasión es la de facilitar el acopio y recolección de todos los elementos que permitan al Estado hacer frente social y militarmente a las tropas enemigas.³³⁰

Finalmente, es oportuno relacionar el supuesto de *invasión* con el concepto equiparable de guerra extranjera.

3.5.2 Perturbación grave de la paz pública

Perturbación grave de la paz pública. Se altera la vida cotidiana del Estado o de la sociedad mediante motines, revoluciones, o rebeliones.³³¹

El segundo supuesto constitucional puede ser objeto de diversas interpretaciones como cualquier precepto que atiende a conflictos sociales que atentan contra la tranquilidad y el *orden habitual* del marco constitucional.

El maestro Burgoa considera al supuesto *perturbación grave de la paz pública* como una situación anormal del Estado o de la sociedad. Para el caso se enuncian las causas que podrían integrar dicha hipótesis constitucional: motines, revoluciones, asonadas, rebeliones.³³²

Hannan Arendt citada por Elisur Arteaga Nava hace el siguiente apunte: “[...] una perturbación grave de la paz pública; esta puede manifestarse mediante una revolución o una guerra intestina”.³³³

³²⁸ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Las garantías individuales...*, cit., p. 585.

³²⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 211.

³³⁰ Cfr. Bazdresch, Luis, *Garantías individuales, curso introductorio*, México, Trillas, 2008, p. 39.

³³¹ Izquierdo Muciño, Martha Elba, *op. cit.*, p. 301.

³³² Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 211-212.

³³³ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, pp. 811-812.

Generalmente la redacción de este supuesto se asocia a movimientos armados al interior del Estado cuya intención sea la de conseguir el poder mediante instrumentos inconstitucionales. Por ejemplo: “Perturbación grave de la paz pública que se refiere a motines, revoluciones, asonadas, rebeliones, etc”.³³⁴

Es importante señalar la vaguedad que existe en torno al supuesto que se estudia, pues la *perturbación grave de la paz pública* presenta una interpretación bastante amplia que en su momento quedará sujeta a la valoración discrecional de quien elabore el decreto de suspensión.

Elisur Arteaga explica lo anterior con mucha propiedad: “El segundo supuesto, no obstante que es específico, es más amplio; dentro de él pueden quedar comprendidos toda clase de fenómenos sociales violentos o ilegales [...]”³³⁵

En lo sucesivo se estudiarán, de manera individual, las causas que integran la hipótesis constitucional que ya se ha mencionado en este apartado. Las siguientes propuestas tienen como base las opiniones encontradas en la doctrina que son necesarias para cumplir el contenido de esta investigación.

3.5.2.1 Revolución

Ahora bien, se revisará uno de los elementos relativos a la perturbación de la paz pública, las revoluciones: “[...] entendidas como un estallido que tiende a cambiar la estructura social, política y económica; como una guerra civil o intestina, en la que un bando político intente desplazar a una clase gobernante, sin preocuparse por realizar un cambio de estructura que es característico de una revolución [...]”³³⁶

Para tal efecto, debe establecerse que la revolución es un movimiento social generalmente armado que tiene como objetivo el derrocamiento de un gobierno. Este fenómeno es, desde luego, una de las causas más representativas que alteran la paz pública y que por consecuente, activan el estado de excepción.

³³⁴ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Las garantías individuales...*, cit., p. 585.

³³⁵ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 812.

³³⁶ *Idem.*

A continuación, se presenta el estudio de Luis Villoro en relación al concepto de revolución: «“Revolución” se refiere a ciertos comportamientos colectivos intencionales, esto es, a acciones de grupos dirigidas a un fin relacionado con el poder político».³³⁷ Del mismo modo se explica el elemento subjetivo de una revolución: “Las actitudes implican la adhesión a ciertos valores y el rechazo de situaciones que no permiten realizarlos”.³³⁸

Para concluir, es oportuno mencionar que una revolución es un movimiento social armado y violento por medio del cual se busca el derrocamiento de un gobierno sin observar los procedimientos democráticos que para tal efecto pudiera establecer la Constitución. El ejemplo más representativo en la historia política contemporánea se encuentra en la Revolución Mexicana de 1910, que en la dimensión jurídica sirvió para fundamentar que en 1911, se iniciara un procedimiento suspensorio.

3.5.2.2 Motín

En el marco del Código Penal Federal se contempla un apartado de delitos que se relacionan con el tema. Dichos tipos penales son los que popularmente se conocen como “de traición a la patria” y dentro de la legislación penal mexicana tienen una punibilidad de cinco a cuarenta años de pena privativa de libertad.³³⁹

Para este tema se exponen los aspectos normativos relativos al delito de motín, por ser considerado como uno de los delitos que tienen fundamento en la fracción XV del artículo 123 del Código Penal Federal: Artículo 123.- Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes: [...] XV. “Cometa,

³³⁷ Villoro, Luis, *Sobre el concepto de revolución*, *Theoría: Revista del Colegio de Filosofía* 1, UNAM, 1993, p. 72. [en línea] fecha de consulta: 13 de febrero de 2019, 11:03, enlace electrónico: <http://ru.ffyl.unam.mx/handle/10391/2257>

³³⁸ *Idem.*

³³⁹ Véase: Artículo 123 del Código Penal Federal, [en línea], fecha de consulta: 13 de febrero de 2019, 10:23. Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración”.³⁴⁰

Posteriormente el Código ofrece una descripción de “motín”:

Se aplicará la pena de seis meses a siete años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, a quienes para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio o para evitar el cumplimiento de una ley, se reúnan tumultuariamente y perturben el orden público con empleo de violencia en las personas o sobre las cosas, o amenacen a la autoridad para intimidarla u obligarla a tomar alguna determinación. A quienes dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de motín, se les aplicará la pena de dos a diez años de prisión y multa hasta de quince mil pesos.³⁴¹

Según la doctrina, los motines son uno de los elementos que configuran el segundo supuesto para el procedimiento de suspensión de garantías. El motín tiene las siguientes características: debe existir un grupo de personas (muchas) que con el pretexto de ejercer un derecho perturben el orden público a través del uso de la fuerza, o que, por otro lado, amenacen a cualquier autoridad del Estado para intimidarla u obligarla a celebrar algún acto jurídico.

Se ofrece la explicación del maestro Sánchez Bringas en torno al término *motín*: “Se califica así al levantamiento de un grupo o sector que para hacer uso de un derecho, para ejercitarlo o para evitar el cumplimiento de una ley, perturbe el orden público con empleo de violencia”.³⁴²

Un motín es un movimiento violento propiciado por un grupo de personas relativamente pequeño si se compara con una revolución. Luis Villoro establece la diferencia entre estos conceptos: “Partamos del uso ordinario del término. «"Revolución" se aplica a: 1. Movimientos colectivos amplios... (a los de grupos reducidos podemos llamarlos "asonadas", "motines", pero no "revoluciones")»”.³⁴³

³⁴⁰ *Idem*.

³⁴¹ Véase: Artículo 131 del Código Penal Federal, [en línea], fecha de consulta: 13 de febrero de 2019, 10:33. Cámara de Diputados, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_051118.pdf

³⁴² Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2002, p. 268.

³⁴³ Villoro, Luis, *op. cit.*, p. 72.

El motín es uno de los delitos cuya punibilidad alcanza hasta los siete años de prisión, no se considera grave y su investigación corresponde al Ministerio Público de la Federación. Lo anterior lleva a preguntarse lo que sigue: un motín con las características antes expuestas, ¿debe considerarse como un elemento que motive el estado de emergencia? Ante la configuración de este delito, ¿debe iniciarse el procedimiento de suspensión de garantías? Si la pregunta tuviera que ser resuelta por los doctrinarios que ya se han estudiado, se respondería que sí.

En honor a la verdad, debe analizarse cuidadosamente la magnitud del motín de que se trate, pero en términos de la presente investigación debe aseverarse que dicho motín debe ser excepcional: muy violento, articulado por miles de personas, en un contexto social imprudente y cuya intención verse sobre el sometimiento de altísimas autoridades del Estado. De modo contrario, este hecho debe ser valorado sólo como un delito y su dispersión y persecución debe procurarse por las autoridades civiles, sin que ello implique la perturbación del orden constitucional.

3.5.2.3 Asonadas

El distinguido maestro Ignacio Burgoa Orihuela señala al concepto de “asonadas” como uno de los elementos que puede motivar el segundo supuesto causal de la suspensión de garantías. El maestro es secundado por Rojas Caballero e Izquierdo Muciño.

Dicha acepción no está prevista en el Código Penal Federal. Por lo tanto, es necesario recurrir a un diccionario para obtener el significado que se pretende.

La Real Academia Española define a este concepto como: Reunión tumultuaria y violenta para conseguir algún fin, por lo común político”. En realidad, este es un término viejo que fue utilizado con regular frecuencia durante el siglo XIX.³⁴⁴

³⁴⁴ Diccionario de la Real Academia Española [en línea], 13 de febrero de 2019, 11:37, enlace electrónico: <https://dle.rae.es/?id=42r5bpx>. Véase: Gráfica *uso en el tiempo* que propone la RAE para el término “asonada”. Se puede apreciar que entre los años 1800 y 1850 esta palabra era frecuentemente usada. <https://dirae.es/palabras/asonada>

Invocando nuevamente el estudio de Luis Villoro, la asonada es considerada como un movimiento minúsculo: “[...] a los de grupos reducidos podemos llamarlos “asonadas” [...]”³⁴⁵

El diccionario de sinónimos, arroja las siguientes acepciones: “alboroto, algarada, bulla, bullanga, tumulto, revuelta, motín, disturbio, desorden, perturbación [...]”³⁴⁶

En general, la asonada puede considerarse como una especie de motín, de menor proporción y con la intención de perseguir algún fin de naturaleza política a través de la perturbación del orden público. Del mismo modo debe decirse que este concepto no es suficiente para configurar el procedimiento de suspensión, pues este debe ser considerado como la última herramienta con la que cuenta el Estado para hacer frente a un peligro o situación de amenaza.

3.5.2.4 Rebelión

Al igual que en el concepto anterior, son los mismos autores quienes se refieren a la *rebelión* como uno de los elementos que integran la segunda hipótesis del procedimiento de suspensión.

Al respecto, existe una amplia regulación en el Código Penal Federal acerca de este hecho al que se le asigna la calidad de delito: “Artículo 123.- Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes: [...] XV. Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración”.³⁴⁷

El artículo 132 del mismo ordenamiento explica cuáles son los supuestos que configuran el delito de rebelión: 1) cuando se intente abolir o reformar el texto constitucional; 2) cuando se reforme, destruya o impida la integración de alguna

³⁴⁵ Villoro, Luis, *op. cit.*, p. 72.

³⁴⁶ Diccionario [en línea], fecha de consulta: 13 de febrero de 2019, 14:27, enlace electrónico: <http://www.wordreference.com/sinonimos/asonada>

³⁴⁷ Véase: Artículo 123 del Código Penal Federal, [en línea], fecha de consulta: 13 de febrero de 2019, 14:27. Cámara de Diputados, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_051118.pdf

institución pública; 3) cuando se separe o impida el desempeño del cargo que deba ejercer algún funcionario federal.

Las hipótesis antes mencionadas se configuran con los siguientes elementos: a) se necesita que la persona o personas quienes cometan dichos actos no sean militares en funciones³⁴⁸, y b) que la conducta se realice con lujo de violencia y por medio de las armas. De la misma forma se sancionará a aquel que proporcione armas, víveres, información, dinero, medios de transporte o comunicación a los rebeldes, así como documentos de interés estratégico.³⁴⁹

Otro aspecto del delito de rebelión es aquel que se refiere al atentado violento y armado que se produzca contra el gobierno de alguno de los Estados, contra sus instituciones o contra alguna de sus autoridades. El artículo 144 del Código Penal considera al delito de rebelión como uno de naturaleza política (sin menoscabo de estar comprendido en los delitos de traición a la patria).³⁵⁰

Sánchez Bringas realiza un análisis en torno al presente concepto: “consiste en el levantamiento armado de un sector de la sociedad, que tiene por objeto derrocar al gobierno establecido y ocupar el poder [...]”³⁵¹

A manera de resumen, es necesario establecer que la rebelión se presenta cuando una persona o grupo de personas que no son militares en activo atentan contra la legislación, instituciones o desempeño del cargo de funcionarios de la República o de alguna de las entidades federativas haciendo uso de violencia y por medio de las armas.

³⁴⁸ Si quienes cometieran el delito fueran militares en activo, serán juzgados por el Código de Justicia Militar.

³⁴⁹ *Cfr.* Artículo 133 del Código Penal Federal.

³⁵⁰ Artículo 144.- Se consideran delitos de carácter político los de rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos.

³⁵¹ Sánchez Bringas, Enrique, *op, cit.*, p. 268.

3.5.2.5 Cuartelazo

El cuartelazo a menudo es referido como un evento en el que un grupo de militares hacen uso de la fuerza para derrocar a un gobierno, ya sea local o federal. En México durante el siglo XIX y principios del siglo XX, así como en algunos Estados de América Latina se experimentaron diversos movimientos apoyados por gerencias militares.

El multicitado profesor de derecho constitucional, Elisur Arteaga Nava, hace gala nuevamente de su criterio jurídico señalando en relación: “[...] cuartelazo, entendido como la acción de un grupo de militares, con frecuencia acompañados o asesorados por civiles, que intentan suplantar de manera violenta a una clase gobernante o simplemente imponer un determinado punto de vista gubernativa [...]”³⁵²

En el Estado mexicano lo que se entiende por *cuartelazo* no se encuentra previsto en el Código Penal Federal ni en el Código de Justicia Militar. En este último ordenamiento se contempla lo siguiente:

Artículo 218.- Se comete el delito de rebelión militar, cuando se alzan en armas elementos del ejército contra el gobierno de la República, para: I.- Abolir o reformar la Constitución Federal; II.- impedir la elección de los Supremos Poderes de la Federación, su integración, o el libre ejercicio de sus funciones, o usurpar éstas; III.- separar de su cargo al Presidente de la República, los Secretarios de Estado, magistrados de la Suprema Corte o Procurador General de la República, y IV.- abolir o reformar la Constitución Política de alguno de los Estados de la Federación, las instituciones que de ella emanen, impedir la integración de éstas o la elección correspondiente; o para lograr la separación del gobernador, miembros del Tribunal Superior o Procurador General de Justicia; todo ello, cuando interviniendo los Poderes de la Unión en la forma prescrita por el artículo 122 de la Constitución Federal, los alzados no depongan, sin resistencia, las armas.³⁵³

Después de realizar la transcripción del artículo 218 del Código de Justicia Militar, es importante mencionar que la redacción de tal delito se da en términos bastante parecidos a lo dispuesto por el artículo 132 del Código Penal Federal. Comparten el

³⁵² Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 812.

³⁵³ Véase: Artículo 218 del Código de Justicia Militar, [en línea], fecha de consulta: 13 de febrero de 2019, 15:38. Cámara de Diputados, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/4_210618.pdf

nombre de *rebelión*; la diferencia es que una que puede iniciarse por los miembros de las fuerzas armadas y otra por parte de la población civil.

Como resumen debe decirse que lo que popularmente se conoce como *cuartelazo* es una rebelión sancionada por el Código de Justicia Militar. Se presenta cuando militares en activo atentan contra la legislación, instituciones o desempeño del cargo de funcionarios de la República o de alguna de las entidades federativas haciendo uso de violencia y por medio de las armas.

El siguiente cuadro resume los elementos que integran la segunda hipótesis:

Cuadro 3.5.2.5	
Elemento	Naturaleza
Revolución	Es un movimiento social que se caracteriza por ser armado y violento por medio del cual se busca el derrocamiento de un gobierno sin la observancia de principios democráticos.
Motín	Se presenta cuando un grupo de personas (muchas) perturban el orden público pretextando el ejercicio de un derecho a través del uso de la fuerza, o que, por otro lado, amenacen a cualquier autoridad del Estado intimidándola u obligándola a celebrar algún acto jurídico.
Asonada	Puede considerarse como una especie de motín, de menor proporción y con la intención de perseguir algún fin de naturaleza política a través de la perturbación del orden público.
Rebelión	Se presenta cuando una persona o grupo de personas que no son militares en activo atentan contra la legislación, instituciones o desempeño del cargo de funcionarios de la República o de alguna de las entidades federativas haciendo uso de violencia y por medio de las armas.
Cuartelazo	Sucede cuando militares en activo atentan contra la legislación, instituciones o desempeño del cargo de funcionarios de la República o de alguna de las entidades federativas haciendo uso de violencia y por medio de las armas.

3.5.3 Cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto

Se llega a la tercera causal constitucional que, a decir verdad, ofrece menos claridad terminológica. Este es uno de los supuestos que más ambigüedad otorga al procedimiento de suspensión de garantías, pues resulta evidente que el término “cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”, encierra un sinfín de supuestos que pudieran presentarse y que, al mismo tiempo, pudieran ser objeto de esta asignatura.

La doctrina ha resuelto tal imprecisión constitucional de la forma que sigue: 1) queda claro que la invasión (primer supuesto causal) atiende a principios de derecho internacional, es decir, a la penetración de tropas militares de un Estado a otro, con violación de soberanía; 2) la perturbación grave de la paz pública tiene un aspecto social determinable, pues puede causarse con motivo de revoluciones, asonadas, motines, rebeliones o cuartelazos y; 3) el término “cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”, estará integrado por aspectos relativos a la fuerza de la naturaleza que generen un estado de alarma.³⁵⁴

La maestra Izquierdo Muciño refiere un tenue acercamiento: “Cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, por ejemplo, las epidemias”.³⁵⁵ Por su parte Bazdresch, hace mención de epidemias y desastres de forma genérica: “Cualquier situación que ponga a la sociedad en peligro grande (epidemias, desastres)”.³⁵⁶

Así, se cita de nueva cuenta al maestro Rojas Caballero: “Cualquier otro (caso) que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto como guerras, epidemias, inundaciones, terremotos, etc. La evaluación de la gravedad del conflicto y de la pertinencia de solicitar la suspensión correspondiente corresponde en principio al Presidente de la República [...]”³⁵⁷ En ese trabajo resaltan, predominantemente,

³⁵⁴ Véase: Cuadro 3.1

³⁵⁵ Izquierdo Muciño, Martha Elba, *op, cit.*, p. 301.

³⁵⁶ Bazdresch, Luis, *op, cit.*, p. 39.

³⁵⁷ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Las garantías individuales...*, *cit.*, p. 585.

aspectos naturales: epidemias, terremotos o inundaciones. Sin embargo, también existen otros causados por la mano del hombre.

Como se ha visto, este concepto requiere de la extremada justificación que motive el estado de excepción y la consecuente suspensión de garantías. El doctor Zarazúa además de considerar los aspectos naturales de este supuesto, también hace referencia de otros de naturaleza socioeconómica: “Que se ponga a la sociedad en peligro o conflicto, algunos autores afirman que estos deberán ser de envergadura, para que se justifique plenamente la medida, y entre estos se consideran los grandes conflictos económicos, incendios, epidemias, inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, entre otros”.³⁵⁸

Como señala Elisur Arteaga Nava, existen múltiples supuestos relativos a la tercera causal del procedimiento de suspensión. Resulta novedosa la propuesta del maestro: “bandolerismo y criminalidad”, como elementos del tercer supuesto:

El tercer supuesto, como se ha dicho, es genérico, y está contenido en una fórmula amplia: cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; puede comprender un importante número de casos y reconocer naturaleza diversa: terremotos, inundaciones, sequías prolongadas y generales, incendios, bandolerismo generalizado, criminalidad incontrolable; en fin, todo aquello que pudiera significar un peligro generalizado para la sociedad, a juicio de los órganos facultados constitucionalmente.³⁵⁹

Es importante señalar que el supuesto en comento, no enumera las cuantiosas hipótesis que podrían configurarlo, por lo que resulta indispensable advertir que en esa dimensión, cabe cualquier otro que amenace la integridad del Estado, incluso cuando dicho supuesto pueda parecer el más apocalíptico a luz de nuestros días.

Cualquier elemento que pueda configurar la tercera causal prevista por el artículo 29 constitucional quedará sujeto a la determinación discrecional de los órganos del Estado que intervienen en el procedimiento de suspensión. Al respecto, se destaca el planteamiento del doctor Burgoa:

³⁵⁸ Zarazúa Martínez, Ángel, “La suspensión de garantías”, en Cienfuegos Salgado, David, y Macías Vázquez, María Carmen (coords.), *op. cit.*, p. 329.

³⁵⁹ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 812.

Como se ve, el señalamiento de las causas especiales originadoras de la suspensión de garantías individuales no está expresado en forma limitativa o taxativa, sino *enunciativa*, puesto que deja al arbitrio y discreción de las autoridades a que vamos a aludir a continuación, la estimación de la *índole* y *gravedad* de una situación de hecho susceptible de provocar la cesación de vigencia de las garantías individuales.³⁶⁰

Los elementos que conforman el tercer supuesto constitucional y que han sido extraídos de la doctrina, pueden clasificarse en dos grandes grupos: aquellos que son provocados por el hombre y los que devienen de la fuerza de la naturaleza:

Cuadro 3.5.3	
Elementos que integran el tercer supuesto constitucional: <i>Cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto</i>	
Epidemias	
Desastres	
Guerras	
Inundaciones	
Terremotos	
Conflictos económicos	
Incendios	
Erupciones volcánicas	
Sequías prolongadas y generales	
Bandolerismo generalizado	
Criminalidad incontrolable	
Del hombre	De la naturaleza
Desastres*	Epidemias
Guerras	Desastres*
Conflictos económicos	Inundaciones
Incendios*	Terremotos
Bandolerismo generalizado	Incendios*

³⁶⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 212.

Criminalidad incontrolable	Erupciones volcánicas Sequías prolongadas y generales Maremotos Huracanes
*Pueden ser causadas por el hombre o por la naturaleza	

3.6 Autoridades que intervienen en el procedimiento de suspensión

La inercia constitucional de 1857 permeó en la redacción del artículo 29 de la Constitución vigente. Así, se facultaba al presidente de la República para que de acuerdo con su Consejo de Ministros elaborara el decreto de suspensión de garantías.³⁶¹ En aquel tiempo, los elementos personales que estaban obligados a substanciar el procedimiento de suspensión de garantías fueron: El presidente de la República, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente y el Consejo de Ministros que apoyarían las decisiones de aquel.

La reforma de 21 de abril de 1981 modificó parcialmente el artículo 29 constitucional cambiando la denominación “Consejo de Ministros” a “Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República”, para quedar como sigue:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión [...] ³⁶²

Para la reforma constitucional del 2 de agosto de 2007 se suprimió el término: “Departamentos Administrativos”, por lo que sólo se hizo referencia al presidente, a

³⁶¹ Véase: Cuadros comparativos de las reformas y adiciones del artículo 29 constitucional en: Esparza Martínez, Bernardino, *Estado de excepción...*, cit., p. 76 y ss.

³⁶² *Ibidem*, p. 76.

los titulares de las Secretarías de Estado y al Procurador General de la República como elementos personales del procedimiento de suspensión.

Es con la reforma de 10 de febrero de 2014 al artículo 29 que se elimina por completo la injerencia constitucional de los titulares de las Secretarías y del Procurador General de la República, para quedar así:

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 [...] ³⁶³

La redacción del artículo 29 constitucional señala como único sujeto responsable al presidente de la República en lo que hace al inicio del procedimiento de suspensión. Para tal efecto, la redacción del primer párrafo del artículo en comento establece la fórmula: *solamente el Presidente*, por lo que derivado de una interpretación literal, debe decirse que sólo el titular del Poder Ejecutivo podrá evaluar el estado de excepción y suspender o restringir garantías, según sea el caso.

Sin menoscabo de lo antes expuesto, es necesario exponer el contenido del artículo 6o. de la Ley de la Administración Pública Federal. Dicho precepto señala que el presidente deberá acordar con los Secretarios de Estado y con el Fiscal General de la República para iniciar el procedimiento suspensorio:

Artículo 6o.- Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado y el Fiscal General de la República. ³⁶⁴

Cabe una crítica al artículo 6o. de la Ley de la Administración Pública Federal, pues podría acusarse de ser inconstitucional toda vez que existe una cláusula de exclusividad otorgada al presidente de la República en la redacción del artículo 29. Por lo tanto, la legislación secundaria lejos de reglamentar, presenta alcances

³⁶³ *Ibidem*, p. 77.

³⁶⁴ Véase: Artículo 6o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, [en línea], fecha de consulta: 18 de febrero de 2019, 08:55: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_301118.pdf

superiores a lo dispuesto por el texto constitucional otorgando facultades a órganos de la administración que no son reconocidos por el dispositivo constitucional en comento.

Por otro lado, es importante mencionar que en el modelo de administración pública en México, los Secretarios de Estado se encuentran subordinados jerárquicamente a la instrucción presidencial, por tanto, “acordar” con ellos, podría convertirse en algo que no suceda en la realidad debido a su inaplicabilidad práctica.

El Fiscal General adquiere de conformidad con lo dispuesto por el apartado A del artículo 102 constitucional la titularidad de un órgano constitucionalmente autónomo, independiente de la esfera competencial de los poderes tradicionales. Es por ello que asumiendo la lógica del artículo 6o. de la Ley Orgánica, el Fiscal General también se convierte en uno de los elementos personales en la suspensión de garantías.

Con base en los apuntes que se han expuesto anteriormente, se realiza la siguiente propuesta para derogar el artículo 6o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de acuerdo con las siguientes consideraciones:

a) El estado de excepción reclama la toma de decisiones expeditas, por lo que involucrar a los titulares de las Secretarías y al Fiscal General podría impedir la actuación inmediata por parte de los órganos del Estado que se encuentran facultados por el contenido del artículo 29.

b) Se acusa al artículo 6o. de perseguir alcances superiores a los señalados por la norma constitucional, pues está claro que el artículo 29 establece la fórmula: *solamente el presidente de la República*. La ley reglamentaria involucra más elementos personales que los que la Constitución admite.

c) Se considera de poca utilidad práctica la participación del gabinete presidencial. Al respecto se considera suficiente la actuación del Congreso General y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

d) Ante un hipotético estado de excepción podrían politizarse las posturas del presidente y la del Fiscal General, provocando la desatención de la emergencia de que se trate.

e) El artículo 6o. de la Ley Orgánica es poco claro, ¿qué pasa si existen posturas encontradas sobre una posible suspensión de garantías entre los miembros del gabinete, el presidente de la República y el Fiscal General? ¿cómo se resuelven?, ¿por mayoría de votos? ¿Qué preponderancia tienen esos votos? ¿Qué sucede si el presidente de la República no acuerda con ellos? ¿Quién está facultado para conocer sobre el eventual conflicto?

Debe recordarse que el procedimiento de suspensión de garantías es en todo momento una tarea constitucional que debe cumplirse con estricta observancia de la norma suprema. Además, es necesario destacar que dicho procedimiento tiene como *ratio iuris*, enfrentar la emergencia a fin de salvaguardar la integridad del Estado.

3.6.1 Presidente de la República

El presidente de la República es el encargado de iniciar el procedimiento de suspensión de garantías de conformidad con lo establecido por el artículo 29 de la Constitución Política Mexicana.

La intervención del Presidente en el procedimiento de suspensión de garantías se presenta de diversas formas en distintos ordenamientos constitucionales. Aparece por primera vez con la Constitución de 1857: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con la aprobación del Congreso de la Unión [...]”³⁶⁵

Para el texto constitucional de 1917 la redacción fue muy parecida a la del texto anterior: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el

³⁶⁵ Mendoza Cruz, Luis, *op. cit.*, p. 395.

Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con la aprobación del Congreso de la Unión [...] ³⁶⁶

La diferencia entre las redacciones constitucionales de 1857 y 1917 versa sobre el término: “el presidente de la República y Presidente de la República Mexicana”, respectivamente. Es importante destacar que se hace mención de los textos antes citados donde se observa que el titular del Poder Ejecutivo debía acordar con su Consejo de Ministros.

En realidad, el concepto “Consejo de Ministros” hace referencia a los integrantes del gabinete presidencial. Felipe Tena Ramírez considera que la regulación constitucional acerca del Consejo de Ministros debía ser considerada como una medida de apoyo moral ante la decisión presidencial. ³⁶⁷

Es fundamental establecer que la responsabilidad constitucional para iniciar el procedimiento de suspensión recae sobre el titular del Poder Ejecutivo exclusivamente. El destacado maestro Felipe Tena Ramírez señala en relación:

En primer lugar, el Presidente de la República es la única autoridad que puede solicitar y utilizar la suspensión de garantías. Todas las demás autoridades del país siguen acotadas, detenidas por esa barrera que la Constitución erigió en beneficio de las personas; la grave responsabilidad de ejercer el poder sin la cortapisa de las garantías individuales, la asume exclusivamente del Jefe del Ejecutivo ante la Nación y la Historia. ³⁶⁸

El maestro Burgoa insiste en que la responsabilidad es de naturaleza presidencial, aseverando que los Secretarios de Estado no ejercen funciones autónomas:

Los secretarios de Estado son auxiliares de éste en los diferentes ramos de la administración pública, es decir, siempre actúan en nombre de él, sin tener potestades *per-se*. En otras palabras, la función administrativa de la Federación es unitaria y constitucionalmente se confía al Presidente de la República, quien es responsable de los actos de sus coadyuvantes, denominados “secretarios de Estado”. ³⁶⁹

³⁶⁶ *Ibidem*, pp. 448-449.

³⁶⁷ Véase: Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional...*, cit., p. 220.

³⁶⁸ *Idem*.

³⁶⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 212.

Nuevamente es fundamental establecer que la suspensión de garantías tiene, como se advirtió en la introducción de este trabajo, una dualidad jurídico-política. El elemento político ha sido explicado en función de los sujetos que intervienen en su tramitación. A guisa de ejemplo, debe señalarse la hipótesis en la que alguno de los Secretarios de Estado rehúse o contrarie la iniciativa de suspensión por parte del presidente de la República.

Si esta postura anterior se hiciera pública, el procedimiento de suspensión adquiriría un matiz político que obstruiría el desarrollo de la encomienda constitucional.

Se ofrece en la siguiente cita del maestro Elisur Arteaga Nava lo que se explicó en el párrafo anterior: “Si bien a los secretarios y procurador no les es dable legalmente modificar ni, mucho menos, rechazar la iniciativa presidencial, en cambio, con su renuncia, pueden obstaculizar su adopción o influir en su alcance”.³⁷⁰ En otras palabras, la prescripción relativa al acuerdo con los Secretarios de Estado es ociosa y carece de practicidad formal.

Una iniciativa de suspensión de garantías es competencia exclusiva del presidente de la República. La intervención que se atribuye a los secretarios y demás servidores públicos no desvirtúa el principio ni hace que se les estime como otros titulares de la facultad de iniciar.³⁷¹ A modo de resumen, la institución presidencial es la única responsable en el procedimiento de suspensión de garantías. Por tanto, la actuación del presidente de la República se apoya en las siguientes responsabilidades:

- a) Evaluar la emergencia y tipificarla en alguna de las tres causales que contempla el artículo 29.
- b) Decretar el estado de excepción.
- c) Elaborar el decreto de suspensión de garantías para ponerlo a consideración del Congreso de la Unión o de la Comisión permanente, en su caso.

³⁷⁰ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 813.

³⁷¹ *Ibidem*, p. 818.

- d) Cumplir con el principio de proclamación: informar de manera solemne sobre la situación de emergencia y de la consecuente toma de decisiones políticas.
- e) Asumir la responsabilidad jurídico-política derivada de los efectos de la suspensión de garantías.

3.6.1.1 Tipos de presidente que pueden iniciar el procedimiento de suspensión

En cualquier régimen constitucional el titular del Ejecutivo es una institución medular en la toma de decisiones y en la forma de organización social y política de un pueblo. Es así, por ejemplo, que pueden acontecer situaciones de impidan el desempeño ordinario de la función administrativa, por lo que, en aras de asegurar la normalidad social, el propio texto constitucional ha establecido figuras que suplen y complementan las tareas presidenciales.

Como se ha estudiado, el presidente de la República, al igual que el Congreso y la Suprema Corte de Justicia tiene una de las más altas responsabilidades constitucionales. De este modo y bajo las múltiples causas que pueden motivar el procedimiento de suspensión, será necesario revisar a la luz del texto constitucional cuándo y cómo es que un ciudadano ha adquirido la titularidad del Poder Ejecutivo.

Lo anterior se explica desde el punto de vista que sigue: ¿Quién y cuándo puede decirse que se tiene la calidad de presidente de la República? ¿Cuál es la diferencia entre presidente electo, constitucional, provisional, interino y sustituto? Y más aún, ¿quién de ellos tiene facultades para iniciar el procedimiento de suspensión de garantías? A propósito de los cuestionamientos anteriores, se expondrá brevemente los tipos de presidente que contempla la Constitución Política.

El presidente electo es aquel candidato que una vez registrado en una contienda para presidente de la República adquiere el mayor número de votos respecto de sus contendientes y es declarado con esa calidad por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (TEPJF).

El presidente constitucional es aquel que ha rendido protesta ante el Congreso de la Unión después de haber sido declarado electo por el TEPJF. Su encargo durará seis años.

La calidad de presidente provisional será adquirida por el ciudadano que se desempeñe como Secretario de Gobernación al momento de presentarse la falta absoluta del presidente de la República. Durará en el cargo hasta por un máximo de sesenta días de conformidad con el artículo 84 de la Constitución: “En caso de falta absoluta del presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución”.³⁷²

El presidente interino es aquel que es designado por el Congreso de la Unión durante los dos primeros años del mandato constitucional. Asumirá la titularidad del Poder Ejecutivo en tanto se convocan a elecciones y se elige a un nuevo presidente. Durará en el encargo hasta nueve meses:

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso.³⁷³

El presidente sustituto es aquel que es designado por el Congreso de la Unión para suplir la Titularidad del Poder Ejecutivo en los últimos cuatro años del mandato presidencial. Podrá durar hasta cuatro años: “Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el

³⁷² Véase: Artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea], fecha de consulta: 20 de febrero de 2019, 09:47: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

³⁷³ Tercer párrafo del artículo 84 constitucional.

período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino”.³⁷⁴

La información anterior se resume en el siguiente cuadro de contenido:

Cuadro 3.6.1			
Presidente	Descripción	Designado por	Duración
<i>Electo</i>	Quien ha obtenido mayor número de votos en la jornada electoral.	El voto popular. (Adquiere esta calidad cuando el TEPJF así lo declara.)	Hasta antes de que rinda protesta ante el Congreso de la Unión.
<i>Constitucional</i>	Aquel que ha resultado favorecido por el voto popular en los comicios respectivos y que además ha rendido protesta ante el Poder Legislativo.	Voto popular. (Adquiere esta calidad cuando rinde protesta ante el Congreso de la Unión.)	Hasta por 6 años. ³⁷⁵
<i>Provisional</i>	El Secretario de Gobernación asume dicha titularidad ante la falta absoluta del presidente de la República.	Mandato constitucional.	Hasta por un máximo de 60 días.
<i>Interino</i>	Se asume dicha titularidad ante la falta absoluta del Ejecutivo durante los dos primeros años del mandato presidencial. De inmediato se convocan a elecciones para designar al presidente que cumpla con el periodo restante.	Por el Congreso de la Unión.	Hasta por 9 meses.
<i>Substituto</i>	Se asume dicha titularidad ante la falta absoluta del Ejecutivo durante los últimos cuatro años del mandato presidencial. Este cumple con el periodo restante.	Por el Congreso de la Unión.	Hasta por cuatro años.

³⁷⁴ Penúltimo párrafo artículo 84 constitucional.

³⁷⁵ Se hace mención del periodo “hasta por 6 años” puesto que el ciudadano que suceda al presidente Interino también debe ser considerado como presidente constitucional toda vez que ha obtenido el encargo a través de comicios electorales. De ese modo, durará como presidente menos de seis años puesto que su mandato debe terminar con el periodo constitucional que provocó el presidente a quien se atribuye la falta absoluta.

Respondiendo a las preguntas que se plantearon anteriormente no existe distinción alguna entre las formas de presidente que pueden iniciar el procedimiento de suspensión de garantías, en otras palabras, el titular del Poder Ejecutivo tiene la calidad de Presidente de la República, sin importar su denominación.³⁷⁶

Finalmente debe apuntarse: “Es el presidente quien formula la iniciativa; es el único responsable de su contenido y de juzgar de su oportunidad política; también es él quien debe presentarla ante el gabinete para su acuerdo y, finalmente, él es quien la hace llegar al poder u órgano que debe aprobarla: el congreso de la unión o la comisión permanente”.³⁷⁷

3.6.2 El Congreso de la Unión

El Congreso de la Unión tiene la representación de uno de los Poderes del Estado; su función está enfocada tradicionalmente a la creación, modificación y/o extinción de normas jurídicas. No obstante, la Constitución le ha asignado tareas de contrapeso en relación con los otros poderes.

En lo que hace al procedimiento de suspensión de garantías, el Congreso General compuesto por Cámara de Diputados y Senadores tiene la tarea de revisar el decreto de suspensión emitido por el presidente de la República. Por tanto, la actuación del ente legislativo puede tener tres opciones terminales a saber: a) aceptar el decreto de suspensión en sus términos; b) realizar modificaciones; o c) rechazar totalmente el decreto presidencial.

Ignacio Burgoa destaca dos tareas fundamentales que le corresponden al Congreso de la Unión para este procedimiento constitucional: “[...] el Congreso de la Unión, injerencia que se traduce en la realización de dos actos diferentes imputables

³⁷⁶ Existe una excepción relativa a las funciones que pudiera desempeñar el *presidente electo*, ya que este aún no se encuentra en el cargo debido a que aún no ha rendido la protesta correspondiente. Si se presentara el caso, quien se encuentra facultado para iniciar el procedimiento de suspensión es el presidente saliente. Los tipos de presidentes restantes, ya sea constitucional, provisional, interino o sustituto, se encuentran facultados por el texto constitucional para presentar el decreto de suspensión de garantías.

³⁷⁷ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 815.

a cada uno de dichos poderes, a saber, al primero, la formulación de los términos jurídicos en que operará la suspensión, y al segundo, la aprobación de los mismos y de la iniciativa correspondiente propiamente dicha”.³⁷⁸ El distinguido maestro omite la posibilidad de rechazo por parte del Congreso General.

El maestro Elisur Arteaga Nava señala las tres facultades que corresponden a la autoridad legislativa: “El congreso de la unión, por su parte, tiene tres posibilidades: una, modificar la iniciativa presidencial; otra, rechazarla, no aprobarla”.³⁷⁹

Los constituyentes buscaron un justo medio; no dejaron manos libres al presidente de la república para actuar irresponsablemente; tampoco lo rodearon de obstáculos que le impidieran su acción, cuando se presentara alguno de los supuestos previstos en el art. 29.³⁸⁰

Debe señalarse que una de las tareas más importantes por parte del Congreso de la Unión es la de emitir el decreto formalmente³⁸¹, si bien es cierto que el presidente elabora el decreto de suspensión de garantías, es igualmente cierto que el Congreso lo emite con fuerza de ley a través de la aprobación correspondiente: “El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente emiten el decreto de suspensión de garantías”.³⁸²

Cuando se pone fin a la suspensión de garantías, bien sea porque se ha cumplido el plazo o porque así lo haya decretado 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.³⁸³

³⁷⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 213.

³⁷⁹ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 813.

³⁸⁰ *Idem.*

³⁸¹ Si fuera el caso, se podrá rechazar o modificar el decreto de suspensión.

³⁸² Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Las garantías individuales...*, *cit.*, p. 586.

³⁸³ Véase: Penúltimo párrafo del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea], fecha de consulta: 25 de febrero de 2019, 09:48. Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Debe agregarse una facultad que tiene el Congreso en la suspensión de garantías; puede decretarse la extinción del estado de excepción por parte del Poder Legislativo aun en contra de la voluntad del titular del Poder Ejecutivo.

En suma, la participación del Congreso de la Unión se resume de la forma que sigue:

1. Aceptar el decreto en sus términos.
2. Puede modificar el proyecto de suspensión elaborado por el presidente.
3. Rechazar en su totalidad el decreto correspondiente.
4. Emitir formalmente el decreto cuando este haya sido aprobado.
5. Decretar la extinción del procedimiento de suspensión.
6. Otorgar autorización para la expedición de leyes de emergencia por parte del Ejecutivo Federal.

Las facultades extraordinarias son una consecuencia del decreto de suspensión de garantías que pueden ser otorgadas o no, atendiendo a la forma particular de la emergencia de que se trate. Es facultad del Poder Legislativo acordar los lineamientos generales en los que se funden las leyes de emergencia; por lo antes mencionado, el Congreso General tendrá como facultad exclusiva otorgar autorización para la expedición de leyes de emergencia, si fuera necesario.

Cuando del congreso de unión conoce de la solicitud, debe observar los principios que regulan su actuación ordinaria, o sea, sus cámaras han de actuar en forma separada, sucesiva e independiente. No le es dable conocer en asamblea única; para ello necesitaría un texto expreso; en el caso no lo hay.³⁸⁴

En cualquier caso, ya sea para la modificación, rechazo o aprobación de la solicitud presidencial o bien, para las autorizaciones relativas al otorgamiento de facultades extraordinarias previstas en los artículos 29 y 49 constitucionales, el funcionamiento que debe observarse por parte de las Cámaras debe darse de manera independiente.

³⁸⁴ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 818.

En otras palabras, el Congreso debe trabajar en manera sucesiva como cámara de origen y revisora atendiendo al proceso legislativo ordinario.

3.6.2.1 La Comisión Permanente del Congreso de la Unión

La Comisión Permanente es un órgano colegiado integrado por miembros de la Cámara de Senadores y Diputados. Su función principal es la de suplir las encomiendas legislativas del Congreso de la Unión cuando este no estuviere reunido. La integración de este órgano se da en términos del artículo 78 constitucional y está compuesto por 19 diputados y 18 senadores para un total de 37 legisladores federales.

Puede presentarse el supuesto que, para el procedimiento de suspensión de garantías no estuviere en sesiones el Congreso de la Unión³⁸⁵, por lo que en términos del artículo 29 constitucional, la Comisión Permanente es competente para conocer del decreto elaborado por el presidente de la República.

Para efectos de legitimidad política, la Comisión podrá convocar al Congreso General para la celebración de una sesión extraordinaria donde se trabaje en torno al decreto suspensorio. Sin embargo, también puede presentarse una situación cuya gravedad y emergencia impidan que se convoque a los miembros del Congreso. Por lo tanto, y como ya se ha dicho, la Comisión Permanente está facultada constitucionalmente para conocer sobre lo relativo al procedimiento de suspensión de garantías en representación del Poder Legislativo.

En lo que hace a las autorizaciones relativas para la expedición de leyes de emergencia, sólo el Congreso General puede acordarlas. Si este no estuviere reunido, será obligación de la Comisión Permanente convocar a sesiones extraordinarias para que sean acordadas por la mayoría de los diputados y senadores

³⁸⁵ Existen dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión: del 1o. de septiembre o el 1o. de agosto (si en ese año tuviera que rendir protesta el presidente de la República) y hasta el 15 o 31 de diciembre, respectivamente. El segundo periodo ordinario de sesiones se celebra a partir del 1o. de febrero y hasta el 30 de abril. Véanse: Artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

que componen dichas cámaras: “Para aprobar facultades extraordinarias al Titular del Ejecutivo Federal necesariamente se requiere de la autorización del Congreso. En caso de estar en receso, deberá convocársele al efecto por la Comisión Permanente”.³⁸⁶

En resumen, la Comisión debe hacer lo que sigue: 1) aprobar, modificar o rechazar el decreto de suspensión de garantías siempre que el Congreso General estuviere en receso; y 2) la Comisión no es competente para otorgar la autorización de las facultades extraordinarias al presidente de la República; por lo tanto, tiene la obligación de convocar al Congreso de la Unión para que este conozca sobre el tema.

3.6.3 La Suprema Corte de Justicia de la Nación

Desde que surgió el procedimiento de suspensión de garantías en los textos constitucionales del pasado, se dio mayor importancia al Poder Ejecutivo para acordar lo relativo a los términos de suspensión y al uso de las facultades extraordinarias. Paulatinamente se dieron herramientas al Poder Legislativo para funcionar como contrapeso en las decisiones derivadas de este procedimiento constitucional. Empero, el Poder Legislativo ha presentado a lo largo de la historia mexicana, matices de subordinación respecto de la institución presidencial, propiciando de esa forma, el quebrantamiento del principio de división de poderes.

El procedimiento de suspensión debe seguir, como ya se ha establecido en el apartado relativo a los principios rectores en los que se funda este acto constitucional, el *principio de división de poderes*. La observancia de semejante principio purga de cualquier vicio o arbitrariedad la intervención de los órganos del Estado que participan en dicha encomienda. Es por ello que en el año 2011 con la multicitada reforma en materia de derechos humanos, se otorgaron responsabilidades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como órgano representante del Poder Judicial), para

³⁸⁶ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México...*, cit., p. 87.

fortalecer la división de funciones y garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales.

La reforma al artículo 29 constitucional quedó en los siguientes términos: “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”.³⁸⁷

El estado de excepción puede dar lugar a dos momentos que deben estudiarse por separado: 1) la suspensión de garantías y 2) el otorgamiento de facultades extraordinarias derivadas de la suspensión. Las facultades extraordinarias son, por tanto, una consecuencia que puede traer aparejada el decreto de suspensión. Sin embargo, es necesario advertir que la existencia de dichas facultades puede ser necesaria o no, pues debe atenderse a las características particulares del siniestro de que se trate. Por otro lado, las facultades antes mencionadas pueden otorgarse inmediatamente después de que se haya emitido el decreto de suspensión o bien, durante la vigencia de la propia suspensión de garantías.

El segundo supuesto que se expone en el párrafo anterior es el que interesa para el estudio de las atribuciones asignadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En otras palabras, la tarea constitucional asignada a esta institución del Poder Judicial consiste en realizar un control de las leyes de emergencia que se emitan con motivo del procedimiento de suspensión.

El último párrafo del artículo 29 dispone que la constitucionalidad y validez de los decretos que expida el Ejecutivo durante el régimen de excepción, deberán ser revisados de oficio, e inmediatamente, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁸⁸

³⁸⁷ Último párrafo del artículo 29 constitucional [en línea], fecha de consulta: 25 de febrero de 2019, 10:06. Párrafo reformado el 10 de junio de 2011, Cámara de Diputados, enlace electrónico: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

³⁸⁸ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México...*, cit., pp. 92-93.

La Suprema Corte deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que surjan con motivo de la suspensión, es decir, deberá pronunciarse sobre las leyes de emergencia que emite el Ejecutivo con previa autorización del Poder Legislativo. Cabe aclarar que la Corte no puede pronunciarse sobre la constitucionalidad y validez del decreto de suspensión en sí mismo, pero sí sobre aquellos que deriven de éste.³⁸⁹

Por las consideraciones antes expuestas debe apuntarse lo siguiente: a) la participación de la Suprema Corte de Justicia puede darse únicamente en aquellos casos donde el presidente de la República emita leyes de emergencia con previa autorización del Congreso de la Unión; b) el pronunciamiento por parte de dicho órgano jurisdiccional sólo puede versar sobre los decretos del Ejecutivo con relación a las leyes de emergencia; c) la Corte puede pronunciarse sobre los decretos en todo momento, desde que son promulgados en el Diario Oficial y hasta cuando estos quedan sin efectos y; d) la actuación del máximo tribunal termina con el estado de excepción, ya sea porque se cumplió el término o ya por decreto del Congreso General.

Se comparan en la siguiente tabla las atribuciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo *versus* la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuadro 3.6.3		
Institución	Atribuciones	Participación
Presidente de la República	<ol style="list-style-type: none"> 1. Determinar la existencia del estado de excepción. 2. Elaborar el decreto de suspensión. 3. Ponerlo a consideración del Poder Legislativo. 	Desde la existencia del estado de excepción y cada vez que se expidan leyes de emergencia.

³⁸⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión Reformadora del Estado del Senado del 7 de abril de 2011, sobre este tópico desglosa: “Asimismo, se propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise de oficio y *a posteriori*, con un proceso sumarísimo, la constitucionalidad de los decretos que emita el Ejecutivo, durante la suspensión de garantías, sin que esto tenga efectos suspensivos y se pronuncie sobre el fondo del decreto de restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías”. Véase: *Ibidem*, p. 93.

	<p>4. Cumplir con el principio de proclamación.</p> <p>5. Expedir leyes de emergencia si fueran necesarias.</p>	
Congreso General	<p>1. Puede modificar el proyecto de suspensión elaborado por el presidente.</p> <p>2. Aceptar el decreto en sus términos.</p> <p>3. Rechazar en su totalidad el decreto correspondiente.</p> <p>4. Emitir formalmente el decreto cuando este haya sido aprobado.</p> <p>5. Otorgar autorización para la expedición de leyes de emergencia por parte del Ejecutivo Federal.</p> <p>6. Decretar la extinción del procedimiento de suspensión.</p>	<p>Cuando conoce del decreto de suspensión, cuando lo emite, cuando concede autorización para la expedición de leyes de emergencia y cuando determina la extinción del estado de excepción.</p>
Comisión Permanente	<p>1. Puede modificar el proyecto de suspensión elaborado por el presidente.</p> <p>2. Aceptar el decreto en sus términos.</p> <p>3. Rechazar en su totalidad el decreto correspondiente.</p> <p>4. Emitir formalmente el decreto cuando este haya sido aprobado.</p> <p>(La Comisión Permanente tendrá actuación siempre que el Congreso General se encuentre en receso).</p>	<p>Cuando conoce del decreto de suspensión, cuando lo emite, y cuando convoca al Congreso General para que este cumpla con sus obligaciones constitucionales derivadas del procedimiento de suspensión.</p>
Suprema Corte de Justicia de la Nación	<p>1. Pronunciarse sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que emita el presidente con relación a las leyes de emergencia que para tal efecto se expidan.</p>	<p>Desde la promulgación del primer decreto relativo a leyes de emergencia (si lo hubiere), y hasta que se extinga el estado de excepción.</p>

3.7 Requisitos del decreto de suspensión

La suspensión de garantías es un procedimiento constitucional que se perfecciona con la emisión del decreto por parte del Congreso de la Unión o en su oportunidad, por la Comisión Permanente. Como cualquier acto de autoridad, debe cumplir con

algunos requisitos indispensables para garantizar la certeza y seguridad jurídicas de los efectos que de él emanen.

Los requisitos más indispensables que debe contener el decreto de suspensión de garantías son los siguientes:

1. *Deberá estar fundado y motivado.* De conformidad con lo establecido por el texto constitucional en sus artículos 14 y 16 constitucionales³⁹⁰, el decreto de suspensión deberá observar el principio de seguridad y certeza jurídicas. El acto de autoridad que emane de dicho decreto deberá, además, encontrarse fundado y motivado; por lo primero se entiende que deben señalarse los artículos constitucionales o legales que legitimen la acción de la autoridad y por lo segundo, que se encuadren los acontecimientos sociales (el estado de excepción en este caso), a lo dispuesto por la norma jurídica.

En este tenor señala el maestro Enrique Sánchez Bringas: “La fundamentación consiste en que el titular del Ejecutivo Federal debe citar expresamente los preceptos relacionados con el acto suspensorio. No es suficiente la invocación del artículo 29 constitucional [...]”³⁹¹ El autor continúa en relación: “En cuanto a la motivación, el decreto debe contener los argumentos lógicos y jurídicos que sustenten la aplicación de las normas relativas a la suspensión al caso concreto, o sea, refiriéndose al fenómeno que en el mundo de los hechos ubique al Estado y a la sociedad en grave riesgo o peligro”.³⁹²

³⁹⁰ Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. //Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. //En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. //En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho. /// Primer párrafo artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

³⁹¹ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 266.

³⁹² *Ibidem*, pp. 266-267.

Ejemplo: *En atención a lo dispuesto por los artículos 1º, 14, 16, 29, 49, 131 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo dispuesto en el artículo 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, por el artículo 27 de la Convención de Americana sobre Derechos Humanos, por el artículo 6o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por los artículos [aquí se señalan los artículos relativos y aplicables de la ley reglamentaria del artículo 29 constitucional cuando esta sea expedida].*

2. *Se deberán establecer prevenciones generales.* Otro de los requisitos del decreto estriba en la disposición de prevenciones generales. Lo anterior propone evitar que la suspensión pueda significar una disminución a la esfera jurídica de personas plenamente identificadas.

Bastará con señalar en algún artículo del decreto o en un artículo transitorio la siguiente leyenda: “el presente decreto surtirá efecto para los habitantes del territorio nacional, o para los habitantes de una entidad federativa en particular, o para los habitantes de una zona donde hayan de suspenderse o restringirse derechos fundamentales”. Ejemplo: *El presente decreto de suspensión de garantías surtirá efecto para los habitantes del Estado de Guerrero, Oaxaca y Chiapas.* O en otro caso: *para los habitantes del territorio nacional.*

El maestro Ignacio Burgoa señala: “En primer lugar, el acto que instituye la mencionada suspensión debe ser materialmente legislativo, conteniendo *prevenciones generales*, o sea, sin que el fenómeno suspensivo se contraiga a ningún individuo o individuos determinados”.³⁹³ Izquierdo Muciño secunda: “Prevenciones generales. Se presentan sin que el fenómeno suspensivo se contraiga a un individuo o grupo determinado”.³⁹⁴

3. *Deberán establecerse límites en cuanto al territorio.* Cuando las garantías se suspendan en una zona, región o parte del territorio nacional, deberán establecerse límites al territorio de manera expresa y deliberada con la finalidad de dejar muy claro

³⁹³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 213.

³⁹⁴ Izquierdo Muciño, Martha Elba, *op. cit.*, p. 303.

el ámbito de validez territorial donde ha de tener fuerza y vigor el decreto de suspensión. Para cumplir con tal requisito, bastará con señalar en algún artículo del decreto, la circunscripción de tierra, mar o espacio aéreo donde deban suspenderse las garantías. Ejemplo: *El presente decreto surtirá efecto para los habitantes del municipio de Coatepec de Harinas ubicado en el Estado de México, mismo que cuenta con una superficie de 283.032 kilómetros cuadrados y cuyas colindancias son las que siguen: al este con el Municipio de Villa Guerrero; al noroeste con el Municipio de Toluca; al noroeste con el Municipio de Temascaltepec; al norte con el Municipio de Zinacantepec; al oeste con el Municipio de Texcaltitlán; al sur con el Municipio de Zacualpan; al sureste con el Municipio de Ixtapan de la Sal; y al suroeste con el Municipio de Almoloya de Alquisiras.*³⁹⁵

4. *Inicio de la vigencia del decreto.* Una vez que se ha elaborado el decreto de suspensión y cuando este ha sido emitido por el Poder Legislativo, deberá señalarse (como se hace con cualquier otra disposición normativa) el día en que dicha disposición ha de tener pleno poder y vigencia.

Atendiendo a la naturaleza del estado de excepción, el decreto deberá entrar en vigor lo antes posible. La costumbre legislativa muestra que algunas disposiciones de derecho tienen validez inmediatamente después de que han sido publicadas. En términos del decreto, será necesario establecer (preferentemente), que la norma suspensiva contenga el siguiente contenido en un artículo transitorio: *El presente decreto de suspensión entrará en vigor a partir de su publicación en “el Diario Oficial de la Federación”.*

5. *Señalar las garantías que han de suspenderse.* Es una condición sin la cual el decreto de suspensión no puede ser emitido por el Congreso General o por la Comisión Permanente. Es, en esencia, uno de los elementos más importantes que exigen ser observados de conformidad con la óptica garantista de derechos humanos. Por lo tanto, el decreto debe señalar expresamente cuáles son las garantías que

³⁹⁵ Datos de la Secretaría de Desarrollo Social, fecha de consulta: 06 de marzo de 2019, 15:17, <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=pdzp&ent=15&mun=021>

habrán de suspenderse o restringirse. Además, debe cuidarse que la suspensión no recaiga sobre aquellas garantías que están prohibidas por el catálogo constitucional.

Del mismo modo, el legislador no puede señalar las garantías que han sido protegidas por los tratados internacionales y cuya suspensión o restricción resulta inoperante.³⁹⁶ Rojas Caballero expone:

[...] se refiere que los Tratados internacionales establecen un núcleo duro de derechos, cuyo ejercicio, la comunidad internacional, incluido México, ha considerado de carácter insuspendible, por ello, atendiendo a ese listado taxativo, además de los derechos mencionados, se deben incorporar también otros derechos que constituyen el fundamento de la protección a la persona [...] ³⁹⁷

Por lo tanto, el decreto deberá establecer de manera clara y precisa, el goce y ejercicio de los derechos que serán materia de la suspensión y/o restricción; sin que entre ellos se encuentren los que poseen el carácter de *insuspendible*. En términos ejemplificativos se propone la siguiente redacción: *Se aprueba la suspensión del goce y ejercicio pleno de los derechos establecidos en los siguientes artículos constitucionales: artículo 9o., artículo 10, primer párrafo del artículo 11, y tercer párrafo del artículo 24, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

6. *Extinción.* En el decreto de suspensión de garantías debe señalarse el plazo en el que ha de tener vigor el estado de excepción. Durante dicha vigencia el goce y ejercicio de algunos derechos fundamentales se verá suspendido y/o restringido, según sea el caso.

Es importante destacar que la vigencia del estado de emergencia no debe establecerse de manera ilimitada, sino que, por el contrario, es necesario señalar la fecha exacta en la que ha de extinguirse el decreto de suspensión. En el decreto de 1861 durante el régimen del presidente Juárez se estableció el plazo de seis meses;

³⁹⁶ El segundo párrafo del artículo 29 constitucional contiene los derechos en los que su goce y ejercicio no puede verse restringido ni suspendido por ninguna circunstancia. Del mismo modo, el segundo párrafo del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el segundo párrafo del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos realizan prohibiciones para suspender o restringir las garantías que dichos ordenamientos internacionales tutelan.

³⁹⁷ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México...*, cit., p. 88.

el decreto de 1911 repitió con idéntico término; y el decreto de 1942 se prolongó para señalar el tiempo que duraran las hostilidades contra las potencias del eje Berlín-Roma-Tokio. Ejemplo de redacción: *La suspensión del goce y ejercicio de los derechos a que se refiere (señalar el numeral) de este decreto, tendrá una vigencia de 180 días naturales contados a partir del inicio de su vigencia.* De otra forma y para mayor precisión podría establecerse: *La suspensión del goce y ejercicio de los derechos a que se refiere (señalar el numeral) de este decreto³⁹⁸, tendrá vigencia hasta el día 25 de noviembre 2023; fecha en la que el contenido de este decreto y el de las leyes de emergencia que se hayan legislado con arreglo a aquel, perderán observancia, vigor y vigencia.*

Por otro lado, el Congreso se encuentra facultado para que una vez que se ha cumplido con el término o, en cualquier otro momento y cuando se violente el orden constitucional, se pueda dimitir el procedimiento de suspensión por medio de un decreto expedido por el Poder Legislativo.

7. *Leyes de emergencia.* Dicha reglamentación puede solicitarse con el decreto de suspensión de garantías (tal como ha sucedido con los decretos del pasado en la historia de México) o por separado. Es diligente establecer que la concesión de leyes de emergencia es una permisión que *dobla, pero que no rompe* el principio de división de poderes. Por otro lado es importante establecer que el Congreso General es la única institución constitucional que puede otorgar la permisión para que el presidente de la República obtenga facultades legislativas durante el tiempo en el que se lleve a cabo la suspensión.

Si las leyes de emergencia se solicitan con el propio decreto de suspensión de garantías³⁹⁹, debe tomarse en cuenta que dicha reglamentación naciente está sujeta

³⁹⁸ Se hace referencia al artículo del decreto donde se han establecido las garantías que han de restringirse o de suspenderse.

³⁹⁹ Debe decirse que las leyes de emergencia son una consecuencia del Estado de excepción, de modo que, no son obligatorias ni deben aparecer en todos los regímenes de suspensión de garantías si no fueren estrictamente necesarias. Es por ello que la solicitud de las leyes de emergencia puede realizarse con posterioridad al decreto de suspensión. De hecho, tiene mucho más significado que se soliciten después, toda vez que el Ejecutivo Federal, con motivo del estado de emergencia ha podido identificar los mecanismos jurídicos que deban crearse o modificarse a efecto de hacer frente al peligro en particular.

a las modalidades del decreto de suspensión. Su incorporación en dicha norma es relativamente sencilla.

En el decreto de 1942 se utilizó la siguiente redacción:

Se faculta, asimismo, al Ejecutivo de la Unión, para imponer en los distintos Ramos de la Administración Pública, todas las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales.⁴⁰⁰

Después se señaló en el artículo 5o:

Se autoriza, igualmente al Ejecutivo de la Unión para legislar en los distintos Ramos de la Administración Pública, con sujeción a lo preceptuado en el artículo precedente [...] ⁴⁰¹

En la redacción de los artículos anteriores no queda duda de que las facultades extraordinarias versan sobre la posibilidad que se otorga al presidente de la República para legislar. En lo que hace al segundo artículo, se considera que la expresión: “para legislar en los distintos Ramos de la Administración Pública” es realmente amplia y, por tanto, poco clara.

Al efecto, es de suma importancia recordar que la autoridad puede realizar lo que le está estrictamente conferido por la norma jurídica; por tanto, es indispensable para el caso en el que se autoricen las facultades extraordinarias que se señalen expresamente los ordenamientos que han de ser materia de la legislación de emergencia.⁴⁰²

Propuesta ejemplificativa: *Se faculta al presidente de la República para que dentro del marco del presente decreto, pueda realizar las modificaciones que estime convenientes a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley de*

⁴⁰⁰ Artículo 4º. del decreto de suspensión de garantías de martes 2 de junio de 1942, consulta [en línea], 20 de marzo de 2019, 14:14, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, enlace electrónico: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4520929&fecha=02/06/1942&cod_diario=192636

⁴⁰¹ *Ibidem*, artículo 5º.

⁴⁰² Se sugiere que se enlisten las leyes u ordenamientos jurídicos sobre los cuales el Titular del Poder Ejecutivo tendrá facultad para legislar; para evitar que se establezca, por el contrario, un régimen de arbitrariedad. Después de todo, las facultades de emergencia permiten que el Poder Ejecutivo y Legislativo se concentren en una sola persona.

Seguridad Nacional, a la Ley del Servicio Militar y al Código de Justicia Militar con la finalidad de hacer frente de manera rápida y sencilla a la emergencia que motiva este procedimiento de suspensión.

8. *Principio de Proclamación.* Como ha quedado señalado en otro apartado de este trabajo, el principio de proclamación estriba en ejecutar, a través de un acto formal, solemne y encabezado por hombres de Estado (en este caso el Presidente de la República), la publicidad de los motivos y términos en que los que el Poder Legislativo ha tenido a bien emitir el decreto de suspensión.

Propuesta: Inmediatamente después de que el presente decreto haya sido publicado en el Diario Oficial, el Presidente de la República deberá dar cuenta a los mexicanos de la presencia del estado de excepción en los siguientes términos: La publicación de este documento deberá acompañarse través de una conferencia de prensa celebrada en Palacio Nacional, misma que deberá ser transmitida por todos los medios de comunicación expresando los motivos y los términos del procedimiento de suspensión; guardando para tal efecto, las formalidades que fueren necesarias.

9. *Principio de notificación.* En el apartado relativo a los principios capitales del procedimiento de suspensión se señaló que el principio de notificación estriba en la responsabilidad que tiene el Estado que ha suspendido o restringido garantías, para informar a los miembros de la comunidad internacional sobre el estado de excepción, de las modalidades jurídicas de esta y de la observancia del orden internacional.

La redacción propositiva podría aceptarse en los siguientes términos: *Dentro de las 48 horas contadas a partir del inicio de la vigencia de este decreto, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá informar a la comunidad internacional sobre la existencia del procedimiento de suspensión. Para tal efecto, deberá remitirse una copia certificada del presente documento a la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas y otra idéntica a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos; informando por separado de las medidas político-administrativas que habrán de utilizarse para hacer frente al peligro que amenaza al Estado mexicano.*

3.8 Ámbito de validez territorial del decreto de suspensión

La necesidad de evaluar el estado de excepción respecto del lugar donde se deban restringir las garantías adquiere una relevancia mayúscula en el régimen maximizador de los derechos fundamentales, pues está claro que entre menor sea el espacio donde se restringen las garantías, menor será el menoscabo al goce y ejercicio pleno de tales derechos.

El ámbito de validez, puede ceñirse a cualquier parte del territorio nacional o a cualquier modalidad de este. Entiéndase, por tanto, al espacio territorial incluyendo al marítimo y aéreo. Los efectos de la suspensión de garantías pueden darse por ejemplo, sobre la totalidad del territorio nacional, siendo esta, una medida extraordinaria que deriva de una situación particular de emergencia.

Felipe Tena Ramírez apunta: “[...] las garantías pueden suspenderse en todo el país o en lugar determinado, según se localice total o parcialmente la situación de emergencia”.⁴⁰³ La maestra Izquierdo Muciño plantea: “Puede ser de carácter nacional o bien, regir solamente en un estado o región”.⁴⁰⁴

El decreto de suspensión puede comprender todo el territorio nacional o sólo parte de él. Este principio está encaminado a adecuar la medida extrema a las circunstancias reales. Lo dilatado del territorio nacional, la diversidad de climas y lo variado de la geografía del país, así lo aconsejaban.⁴⁰⁵

Puede acontecer que la emergencia se presente en dos o más zonas del país donde no se comparta vecindad geográfica. Para ese supuesto deberán delimitarse las zonas que se encuentran en situación de peligro. Elisur Arteaga Nava apunta en relación: “Cuando se trata de un problema que sólo afecte a dos o más entidades federativas, el presidente de la república al elaborar la iniciativa de decreto de suspensión de garantías, deberá delimitar con toda precisión la zona que estará sujeta al estado de excepción”.⁴⁰⁶

⁴⁰³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional...*, cit., p. 221.

⁴⁰⁴ Izquierdo Muciño, Martha Elba, *op. cit.*, p. 303.

⁴⁰⁵ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 822.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, p. 823.

El espacio territorial en el que se produzca la suspensión tiene una estrecha relación con el principio de legalidad constitucional e internacional; de modo que cuando se presente el estado de excepción en una zona de la República, deberá ceñirse el decreto de suspensión exclusivamente a dicho territorio sin que sus efectos puedan extenderse espacialmente. A guisa de ejemplo: si se presenta un terremoto cuya magnitud amerite la suspensión de garantías en el Estado de Oaxaca, no existe razón alguna para que la suspensión alcance al Estado de Sonora o a la totalidad del país.

En el tenor del párrafo anterior, el Congreso o la Comisión Permanente según sea el caso, deberán establecer modificaciones al decreto de suspensión para delimitar, en cuanto a territorio, los alcances jurídicos del procedimiento. Puede acontecer que la amenaza se produzca en distintas regiones o entidades federativas, en este caso el decreto deberá delimitar claramente la circunscripción en la que habrán de tener vigor tales efectos. Entonces, el ámbito espacial contiene tres fórmulas a saber: a) que la suspensión se otorgue sobre la geografía completa del territorio nacional; b) para una región determinada; o c) para distintas zonas geográficas que no compartan vecindad territorial.

En suma, debe apuntarse que el ámbito de validez territorial sólo tiene consecuencias en la circunscripción del Estado mexicano, ya sea en cielo, mar o tierra.⁴⁰⁷ Los efectos de la suspensión deben aplicarse en función de la magnitud que amenaza al Estado, siendo gravísima la situación que recaiga sobre lo largo y ancho de la geografía nacional, muy grave la que se extienda sobre diversas zonas territoriales y grave, la que se otorgue para una región determinada.

3.9 Temporalidad del decreto de suspensión

En el contenido de este trabajo se ha insistido en subrayar la naturaleza jurídica del estado de excepción. Su carácter extraordinario y transitorio permiten cumplir

⁴⁰⁷ El territorio del Estado mexicano se integra, además, por las aguas que fijan las reglas del Derecho Internacional y por el espacio situado en el territorio nacional. Véase: Artículo 42 de la Constitución Política.

eficaz y oportunamente con una defensa de Estado. Queda claro entonces que el estado de excepción es una medida (que al menos para la literatura constitucional), debería aparecer muy pocas veces en el sistema normativo.

El estado de excepción debe considerarse como una contraposición al sistema ordinario, (la excepcionalidad es un régimen diferente al constitucional). El procedimiento de suspensión de garantías por su parte, debe impedir que la anormalidad impere a fin de evitar el establecimiento de un régimen contrario a la cotidianeidad. Felipe Tena Ramírez escribió en relación: “La suspensión debe producir sus efectos por un tiempo determinado, pues no sería conveniente que la interrupción del régimen de legalidad que ella significa se convierta en situación permanente”.⁴⁰⁸

La suspensión de garantías, en sus diversas modalidades, en los estados democráticos, siempre conlleva un marco sesgo de temporalidad, es decir, la prohibición de que estas restricciones a los derechos puedan prolongarse más allá del tiempo necesario para hacer frente a la emergencia.⁴⁰⁹

Los aspectos relativos a la temporalidad deben estar incluidos en el decreto de suspensión, la responsabilidad para incluir este aspecto recae sobre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues debe recordarse que el procedimiento de suspensión comienza con la elaboración del decreto realizado por el presidente (previa valoración de la existencia del estado de excepción). Posteriormente, el decreto es puesto a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente para su estudio y revisión.

En el primer caso, corresponde al presidente de la República realizar la valoración de la emergencia; por lo tanto, será el titular del Ejecutivo quien deba establecer el tiempo que dure el régimen de excepción. En ese sentido corresponde únicamente al Ejecutivo Federal la determinación de la temporalidad (sin menoscabo de que el Poder Legislativo pueda realizar modificaciones posteriormente): “[...] la suspensión de las libertades o prerrogativas del individuo [...] corresponde, exclusivamente y por

⁴⁰⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional...*, cit., p. 221.

⁴⁰⁹ Pelayo Moller, Carlos María, *op. cit.*, p. 331.

derecho de propia competencia, al Ejecutivo Federal, a quien corresponde: señalar el territorio en el que ha de producirse el eclipse de la libertad y la duración de este fenómeno, según circunstancias del lugar y del tiempo”.⁴¹⁰

Ariel Rojas Caballero confirma la obligación por parte de las autoridades para limitar la vigencia del decreto de suspensión: “Deberá hacerse por tiempo limitado. Tanto en la iniciativa como en el Decreto debe precisarse el lapso en el que estará suspendidas las garantías [...]”⁴¹¹

Independientemente de las limitaciones anteriores, la vigencia del decreto de suspensión está circunscrita al tiempo; su duración no puede ser permanente; la única que lo puede ser es la constitución y, como consecuencia, el sistema normativo ordinario que de ella deriva.⁴¹² En esta cita, el maestro Elisur Arteaga Nava refuerza el concepto de “anormalidad” en medio del régimen de excepción, estableciendo que en tiempos habituales y ordinarios, el único sistema que debe imperar es el que establece el texto constitucional .

La duración perpetua del estado de excepción sólo puede concebirse como una perversión que los órganos del Estado han provocado para abusar de sus facultades constitucionales. Se insiste insaciablemente en establecer que el procedimiento de suspensión debe entenderse como una obligación que debe configurarse sólo en situaciones muy infortunadas: “El que una sociedad viva en perpetuo estado de emergencia es algo anómalo, atribuible a injusticias graves y persistentes o a un defectuoso sistema normativo”.⁴¹³

El maestro Mario de la Cueva destaca el aspecto relativo a la vigencia en el procedimiento de suspensión: “La suspensión de garantías debe acordarse por un tiempo determinado. No puede ser una suspensión indefinida, porque el artículo 29 no permite la modificación definitiva de la Constitución; la suspensión de garantías es

⁴¹⁰ Martínez Báez, Antonio, y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 15.

⁴¹¹ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *op. cit.*, p. 586.

⁴¹² Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 828.

⁴¹³ *Idem.*

una medida transitoria, de emergencia, para una situación especial y, por tanto, cuando se adopta, debe fijarse su duración”.⁴¹⁴

En la suspensión de garantías de 1861 se estableció como límite temporal el de seis meses para el término del estado de excepción. De manera idéntica se estableció el término perentorio de medio año para la suspensión en 1911. En la última suspensión de 1942 se determinó que el régimen de excepción tendría validez hasta el día en que cesaran las hostilidades con las potencias del eje.

Para resumir, debe señalarse que el decreto que inicie el procedimiento de suspensión debe contener inexorablemente, un artículo donde se haga mención de manera clara y expresa acerca de la duración que se ha establecido para el régimen de excepción. En primer momento debe hacerlo el titular del Ejecutivo, pero si lo omitiera por cualquier motivo, será obligación del Congreso General o de la Comisión Permanente según corresponda, realizar la corrección de tan importante requisito.

3.9.1 Extinción del decreto de suspensión

Tradicionalmente se ha entendido que el procedimiento de suspensión debe extinguirse cuando el término establecido ha llegado a su final. Por lo tanto, se ha convenido en la doctrina que la única causa para extinguir el régimen de excepción es la terminación de la *ratio iuris* que lo ha generado, es decir, cuando la amenaza que asedia al Estado haya sido abatida o haya desaparecido.

El maestro Ignacio Burgoa señaló: “Estimamos que la suspensión de garantías individuales opera *ipso iure* una vez que desaparecida la causa que la determinó, puesto que ni el Ejecutivo ni el Legislativo, ni cualquiera otra autoridad estatal tienen facultad para tardar dicha cesación [...]”⁴¹⁵

⁴¹⁴ De la Cueva Mario, y Aguilar y Maya, José, *op. cit.*, p. 15.

⁴¹⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 214.

Otra de las bondades de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos es que se ha dotado de facultades al Congreso General para que este decreta, si lo estima conveniente, la extinción de la suspensión de garantías:

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 decreta 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.⁴¹⁶

La facultad que se otorga al Congreso de la Unión para decretar el fin del procedimiento de suspensión refuerza tres aspectos de la teoría constitucional a saber: 1) evitar a toda costa la prolongación indefinida del estado de excepción; 2) fungir como contrapeso a las decisiones del Poder Ejecutivo, del decreto y de las leyes de emergencia y; 3) restablecer el orden jurídico cuando sea inexorablemente necesario.

Con lo anterior debe señalarse que la suspensión de garantías puede extinguirse en los siguientes supuestos: a) cuando cese la emergencia por la cual se instaló el régimen de excepción; b) cuando se cumpla el término fijado en el decreto de suspensión; c) por decreto del Congreso General.

⁴¹⁶ Véase: Penúltimo párrafo del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea], fecha de consulta: 01 de marzo de 2019, 09:43. Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

CAPÍTULO 3B. EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

Los estados de excepción han tenido una evolución histórica paulatina desde la dictadura de la república romana hasta la fecha.⁴¹⁷ Diversas constituciones se han inspirado en los movimientos más representativos del siglo XVIII, tales como la democracia francesa o la Constitución de los Estados Unidos. No obstante que la tradición romano germánica contiene más elementos europeos que norteamericanos, o que el *common law* difiere en muchos aspectos de tradiciones religiosas, todos los sistemas jurídicos por familiares o disímboles que pudieran parecer entre sí, contemplan una figura relativa al estado de excepción.

Es justamente el estado de excepción una situación donde la integridad del Estado se encuentra amenazada. Si se analiza a esta institución como una medida de saneamiento estatal instrumentada a través de la suspensión de garantías y del otorgamiento de facultades extraordinarias a fin de superar la emergencia y restablecer el orden constitucional; entonces resulta lógico que la mayoría de los Estados contemplen una medida al respecto.

El maestro Héctor Fix Zamudio señala en relación: “El derecho constitucional latinoamericano, de manera prácticamente unánime prevé y reglamenta la existencia y funcionamiento de los estados de excepción para hacer frente con eficacia y rapidez a situaciones de grave emergencia [...]”⁴¹⁸

Aunque la delimitación de este trabajo está dada para el Estado mexicano, metodológicamente siempre es necesario recurrir al derecho comparado con la finalidad de enriquecer el análisis que se ofrece. En este caso, se han seleccionado tres Estados de la comunidad internacional: Colombia, Argentina y Francia.

⁴¹⁷ Fix Zamudio, Héctor, *Los estados de excepción y la defensa de la Constitución*, México, Boletín mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVII, núm., 111, 2004, p. 801.

⁴¹⁸ *Ibidem*, p. 809.

En Colombia se ha vivido durante gran parte del siglo XX, un régimen de excepcionalidad ya sea formal o materialmente declarado; por lo que la normalidad constitucional en dicho país se ha determinado a partir de la excepcionalidad.

Argentina en materia de suspensión de garantías reúne muchas características históricas que comparten los países de América Latina. Además, el caso argentino representa muy bien lo que no se quiere en un estado de sitio: el abuso total del poder.

La legislación de Francia, por su parte, se presenta en este trabajo por ser la dimensión jurídica que dio origen al concepto de estado de excepción con la ley de 8 de julio de 1791. Del mismo modo, el régimen francés declaró un estado de emergencia recientemente a causa de los atentados de 2015 donde se pueden estudiar características particulares que ayudarán a la comprensión de este apartado.

3.1 El estado de excepción en Colombia

La Constitución de Colombia del 7 de julio de 1991 contempla un capítulo dedicado a los estados de excepción. Dicha regulación contempla los supuestos que pueden encausar la configuración de un régimen de excepcionalidad: 1) Estado de guerra exterior, 2) grave perturbación del orden público y; 3) hechos que perturben o amenacen de forma grave el orden económico, social y ecológico o los que constituyan grave calamidad pública.

El texto colombiano indica para el primer supuesto, un estado de guerra que puede darse por cualquier causa sin importar que la declaración pueda realizarse de manera unilateral. Para el caso de México se contempla el supuesto de *invasión*, pero no de estado de guerra. Desde el punto de vista teórico, la primera causal de la Constitución de Colombia es la que se refiere al *estado de sitio*.

La perturbación del orden público se parece mucho a *perturbación grave de la paz pública* legislada en la Constitución mexicana. Para tal caso, la regulación colombiana

lo denomina como *estado de conmoción interior*, mismo que se explica en los siguientes términos:

Artículo 34. Declaratoria del Estado de Conmoción Interior. Cuando se presente una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, de conformidad con el artículo 213 de la Constitución, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros podrá declarar el Estado de Conmoción Interior.⁴¹⁹

El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica compone el tercer supuesto en el estado de excepción colombiano. México contempla una hipótesis mucho más abierta: *cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto*. La ley reglamentaria de los estados de excepción en Colombia es poco clara acerca de los supuestos que componen dicho estado de excepción:

Artículo 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.⁴²⁰

La configuración del estado de excepción en Colombia debe cumplir con los siguientes requisitos: 1) el procedimiento deberá ser iniciado por el presidente de la República con la firma de todos los ministros; 2) el Poder Legislativo aprobará según sea el caso, los estados de excepción que ya se han mencionado; 3) no podrán suspenderse derechos humanos ni libertades fundamentales; 4) la Corte Constitucional se encuentra facultada para conocer sobre los decretos expedidos durante el estado de emergencia y; 5) la Constitución colombiana hace responsable al Presidente como a los ministros por haber iniciado un estado de excepción sin haberse cumplido los requisitos de fondo y forma.

⁴¹⁹ Ley Estatutaria número 137 por medio de la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia, [en línea], fecha de consulta: 12 de marzo de 2019, 13:56, enlace electrónico: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13966>

⁴²⁰ *Ibidem*.

3.2 El estado de excepción en Argentina

La Constitución de 22 de agosto de 1994 mantiene un régimen de excepción muy similar a la legislación de muchos países de América que hacen mención del régimen de excepcionalidad como *estado de sitio*.

En la Argentina se contemplan prácticamente dos supuestos de suspensión: 1) conmoción interior y; 2) ataque exterior. Estos componen la estructura del estado de excepción denominado por el texto fundamental argentino como estado de sitio.

Artículo 23- En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creada por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspendas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestar o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino.⁴²¹

Las principales reglas para la instrumentación del estado de excepción en la Nación Argentina son las siguientes: 1) la conmoción interior o el ataque exterior deben poner en peligro a la Constitución argentina o a las autoridades creadas por ella; 2) el poder legislativo tiene la facultad de aprobar el estado de sitio y; 3) se debe observar que dicha regulación no violente el orden constitucional por parte de las autoridades que administran, en este caso, el estado de sitio.

El caso argentino es, lamentablemente uno de los más representativos en América donde los gobiernos militares se han aprovechado de tal institución constitucional para instaurar un régimen de dictadura. El maestro Antonio María Hernández expone: “En este aspecto, las penurias institucionales vividas arrojan un estado de sitio cada dos años y nueve meses, con un récord de extensión de 8 años, 11 meses y 22 días para el declarado por el decreto 1368 del 6 de noviembre de 1974 durante la

⁴²¹ Constitución de la Nación Argentina, [en línea], fecha de consulta: 10 de abril de 2019, 11:26, enlace electrónico: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf>

presidenta Martínez de Perón que rigió luego durante el posterior periodo de facto hasta el 28 de octubre de 1983”.⁴²²

El estado de sitio contemplado en el artículo 23 de la Constitución de 1994 y los dispositivos constitucionales que lo regularon durante la historia contemporánea de la República Argentina, fueron utilizado a menudo, como una oportunidad para perseguir a los enemigos políticos del presidente; violentando el estado social de derecho y las libertades personales: “Este uso y abuso de tan extraordinaria institución produjo una lesión gravísima al sistema republicano, al Estado de derecho y a la democracia argentina, pues este ejercicio autoritario del poder conllevó severas y profundas violaciones a los derechos personales”.⁴²³

Con lo anterior es que se ha procurado por fortalecer la revisión del poder judicial argentino en lo referente a las declaraciones y actuaciones particulares que pueden configurar los estados de emergencia.⁴²⁴ Después del paso de los regímenes antidemocráticos y violatorios de derechos humanos, se ha procurado desde el constitucionalismo argentino, por fortalecer las instituciones del Poder Judicial a fin de que puedan fungir como un contrapeso serio en la división de poderes y en la implementación de la suspensión de garantías.

3.3 El estado de excepción en Francia y los ataques terroristas de 2015

La legislación francesa contempla en el artículo 36 de su texto fundamental el concepto de estado de sitio: “El estado de sitio será decretado por el Consejo de Ministros. Su prórroga después de doce días sólo podrá ser autorizada por el Parlamento”.⁴²⁵

⁴²² Hernández, Antonio María, *op. cit.*, p. 25.

⁴²³ *Idem.*

⁴²⁴ *Cfr.* Fix Zamudio, Héctor, *Los estados de excepción...*, *cit.*, p. 814.

⁴²⁵ Artículo 36 de la Constitución francesa del 4 de octubre de 1958, [en línea], enlace electrónico: https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf

Francia promulgó la ley reglamentaria del estado de sitio en 1955 con motivo de la guerra contra Argelia. Desde ese momento y hasta el 2005 se ha configurado el estado de excepción en cinco ocasiones, donde las revueltas y el bandolerismo producido en los suburbios de París han obligado al Estado francés a declarar un estado de emergencia para esa zona.

En noviembre de 2015 el Estado Islámico (ISIS) atentó contra Francia por medio de ataques terroristas. Se declaró la emergencia en el país galo con fundamento en la ley de 1955 que al efecto fue reformada para 2015 a fin de hacer frente los ataques islámicos.

El 14 de noviembre pasado, varios ataques reivindicados por el Estado Islámico cobraron la vida de 130 personas en París. El presidente François Hollande reaccionó a los acontecimientos con una declaratoria de guerra y anunció que se iba a aplicar el estado de emergencia al interior de la república francesa y que se promoverían reformas constitucionales en materia de seguridad.⁴²⁶

Javier Buenrostro señala en qué consistieron las medidas del estado de emergencia:

El estado de emergencia en Francia permite prohibir el libre movimiento de gente y vehículos en cualquier momento; se pueden clausurar teatros, cines y salas de conciertos. La instauración de puntos de control en cualquier edificio, público o privado, del que se sospeche que pudiera ser un blanco de ataque es aprobada. Desde entonces alrededor de 11,500 militares recorren las calles del país, mientras se mantienen monitoreadas 3000 estaciones de trenes y 60 puntos de entrada.⁴²⁷

El 13 de noviembre de 2017, dos años después de los atentados de 2015, se puso fin a las medidas político-administrativas instrumentadas durante el estado de emergencia francés. Sin embargo, se realizaron diversas modificaciones a la

⁴²⁶ Buenrostro, Javier, *Francia y el estado de emergencia*, 15 de diciembre de 2015, Artículo en revista *nexos*, [en línea], fecha de consulta 09 de agosto de 2019, 19:09, enlace electrónico: <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=7553>

⁴²⁷ *Idem*.

legislación relativa a los estados de excepción. Se reforzaron las facultades de policía y de algunas autoridades administrativas a fin de controlar la seguridad nacional.

En opinión de organizaciones como Amnistía Internacional, las reformas de 2015 en Francia han servido para restringir más derechos y libertades que antes, favoreciendo considerablemente, el dominio estatal:

Como permitir a las autoridades actuar de forma preventiva sin abrir una investigación judicial. O que Interior pueda ordenar arrestos domiciliarios a cualquier individuo por «razones serias que hagan pensar que su comportamiento constituye una amenaza para el orden público» [...] Las autoridades también podrán proceder a registros preventivos (ahora oficialmente llamados visitas), una de las medidas más controvertidas del estado de emergencia [...] Las fuerzas de seguridad podrán también cerrar lugares de cultos en los que circulen «ideas, escritos o teorías que fomenten la violencia o el terrorismo» durante seis meses como máximo y crear zonas de seguridad en las que instalar controles reforzados.⁴²⁸

La configuración del estado de excepción en los países del mundo comparte características comunes: 1) encuentra fundamento en los textos constitucionales; 2) los supuestos que componen la emergencia siempre son extraordinarios; 3) las medidas político-administrativas responden a la necesidad de enfrentar a la amenaza que se presenta; 4) existe una interacción de poderes para la declaración del régimen excepcional.

Finalmente debe decirse que el estado de excepción (atendiendo a las precisiones terminológicas que ya se ha apuntado respecto de algunos conceptos similares), no debe constituir una oportunidad para modificar la legislación y limitar el ejercicio de los derechos. Tampoco debe ser, como en el caso argentino y como en otros de América, una oportunidad para instalar un régimen inconstitucional y antidemocrático.

⁴²⁸ F. Coego, Alexandra, *Macron hace permanente el estado de excepción en Francia*, 01-11-17, Artículo en revista *La voz de Galicia*, [en línea], fecha de consulta 29 de agosto de 2019, 10:43, enlace electrónico:https://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2017/11/01/macron-permanente-estado-excepcion-francia/0003_201711G1P21991.htm#

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE EXCEPCIÓN Y EL OTORGAMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS

El abuso de poder es una enfermedad, al parecer incurable del ser humano y, claro que produce desorden.

SALVADOR DE MADARIAGA

El presente trabajo tiene, por lo menos, tres importantes apartados. El primero versa sobre el examen que se hace del estado de excepción; el segundo es, en esencia, el procedimiento de suspensión de garantías desde la perspectiva de la dogmática constitucional y el tercero se encarga de estudiar la dimensión de los derechos humanos respecto de los dos temas anteriores.

Lo antes mencionado se vuelve útil cuando existe una ponderación del procedimiento a la luz de las directrices que establece la reforma de 2011; de otro modo, la suspensión podría articularse de manera anticuada, inconsistente e incompatible con el contenido de la nueva teoría de los derechos humanos.

El contenido práctico de la primera parte de este capítulo ofrece el análisis que se hace del procedimiento de suspensión de garantías antes de la reforma estructural en materia de derechos humanos. En ese tenor se contrasta dicho procedimiento constitucional con los cambios fundamentales que trajo consigo el nuevo planteamiento humanista. El antes y después se presume como un ejercicio sustantivo de comparación —principalmente garantista—, que permite apreciar a la suspensión como una alta responsabilidad de Estado y no como una oportunidad para sabotear el orden social de derecho.

Los derechos que resultan insuspendibles se contrastan con sus pares, consagrados en el texto constitucional mexicano. Derivado de dicho ejercicio, se desprende que la legislación internacional sigue siendo más protectora que la nacional. En suma, es oportuno mencionar que deben fusionarse los instrumentos contenidos en el bloque de constitucionalidad para defender en todo tiempo, el principio capital de los derechos humanos: la dignidad humana.

Para la segunda parte de este capítulo se estudia en exclusiva, la naturaleza de las facultades extraordinarias que se confieren al presidente de la República con motivo del estado de excepción.

Se analiza en qué consisten las facultades extraordinarias, las formalidades y los requisitos para otorgarlas. Por otro lado, se ofrece un estudio de los artículos 49 y 131 constitucionales en lo relativo a la división de poderes, pues dicho principio constituye la plataforma constitucional en la que se otorgan dichas prerrogativas.

La historia constitucional demuestra que las facultades extraordinarias se han traducido en la capacidad otorgada por el Congreso de la Unión para que el presidente pueda legislar en materias específicas durante la vigencia del estado de excepción. En ese tenor, se estudian los alcances de las leyes de emergencia, así como su oportunidad y procedencia dentro del marco de la suspensión.

Dentro del análisis que se ofrece de las facultades extraordinarias, se insiste en que su naturaleza es accesoria y en algunas ocasiones, dispensable. En otras palabras, puede instrumentarse el procedimiento de suspensión sin la presencia de leyes de emergencia.

Las facultades antes citadas son necesarias para hacer frente de manera rápida y eficaz a la amenaza de que se trate por parte de quienes administran el estado de excepción. La potestad para legislar sobre determinadas materias deberá ser expresa y deliberadamente otorgada por el Congreso General. De esta manera, sus requisitos deben versar sobre la temporalidad y sobre la obligación para restituir el orden constitucional.

Se estudia en este apartado la injerencia que tiene la Suprema Corte de Justicia en torno a las facultades ya mencionadas, que, en todo caso, atienden a la defensa de los derechos humanos y evitan el abuso de poder por parte del Ejecutivo Federal.

Asimismo, se presenta un análisis de los alcances jurídicos propios de las facultades extraordinarias. Se establece que dichas prerrogativas no deben constituir jamás un régimen de arbitrariedad, entendiendo, por tanto, que dichas facultades

deben apreciarse como una obligación que confiere el texto constitucional para salvaguardar la integridad del Estado.

En suma, debe apuntarse que el contenido de la segunda parte de este capítulo —sin menoscabo de su consistencia jurídica—, descansa en la comprensión de que el procedimiento de suspensión que se auxilie del otorgamiento de facultades extraordinarias deberá substanciarse en el marco del derecho constitucional; respetando los altos principios del Estado con apoyo de la indispensable plataforma de derechos humanos. La observancia de dichas consideraciones teóricas constituye el único medio para impedir el abuso de poder y la instalación de un régimen antidemocrático y dictatorial.

4.1 La suspensión de garantías antes y después de la reforma de junio 2011

La reforma de 6 y 10 de junio de 2011 significó la revolución del sistema cuya estructura ya había envejecido. La palabra más popular para referirse al paquete de reformas estructurales en materia de derechos humanos es: *paradigma*. Los doctrinarios refieren que la reforma en comento ha significado un cambio paradigmático. En otras palabras, es preciso mencionar que las múltiples modificaciones legislativas produjeron un cambio increíble en la forma de concebir y de aplicar el contenido de la Constitución en todos sus órdenes normativos.

Dicha reforma constitucional fue el resultado de un proceso legislativo complejo pero necesario. Se realizaron grandes esfuerzos por parte de los legisladores, de universidades, de grupos políticos y de la sociedad civil: “Cabe resaltar la labor por las legislaturas locales que, en menos de tres meses debieron consultar a sus pares federales, a las asociaciones y académicos de sus entidades y atender el fuerte cabildeo nacional e internacional, para discutir y votar la reforma constitucional en sus procesos deliberativos de grupos, comisiones y plenos”.⁴²⁹

La reforma de 2011 se inspiró en múltiples tratados, sentencias, opiniones y doctrina internacionales que buscaban colocar al sistema jurídico mexicano en una dimensión actualizada y garante de derechos humanos. En calidad de oposición surgió un grupo minoritario, principalmente de académicos de “la vieja escuela”, que mostraron poca empatía ante la nueva reforma constitucional.

Lo que es importante resaltar es que la reforma que se implantó en junio de 2011 llegó realmente tarde a nuestro sistema jurídico. Algunos países de Latinoamérica como Colombia, Argentina y Bolivia —sólo por citar algunos ejemplos—, avanzaron respecto del contenido protector de derechos humanos desde mucho antes. Lo anterior, sin mencionar a los regímenes democráticos de Europa donde nace, en forma, la nueva teoría de los derechos humanos.

⁴²⁹ Abreu Sacramento, José Pablo, y Le Clerq, Juan Antonio, (coords.), *La reforma humanista. Derechos humanos y cambio constitucional en México*, México, Porrúa y Senado de la República, 2011, p.13.

Entre los múltiples diseños normativos que se aplicaron al articulado constitucional destacan, para efectos de este trabajo, los relativos a los artículos 1o. y 29 constitucionales, pues estos constituyen el binomio perfecto para la instalación del procedimiento de suspensión.

En lo que hace al primer artículo se destacan las siguientes consideraciones: 1) Se reconoce y amplía el catálogo de derechos fundamentales; 2) se regula la obligatoriedad por parte de cualquier autoridad para promover, respetar, proteger y garantizar derechos humanos; 3) los tratados internacionales adquieren jerarquía constitucional expresa; 4) se legisla en torno al principio *pro personae* y; 5) se fortalece el principio de *no discriminación*.

Las modificaciones realizadas al artículo 1o. fueron las más significativas, pues alrededor de tales cambios pudo fortalecerse el principio de dignidad humana que es, en gran medida, la plataforma en la que se apoya la nueva teoría de los derechos humanos: “Vale la pena reiterarlo: la Constitución mexicana en el siglo XXI reafirma que no es posible concebir el bienestar de la persona sin el reconocimiento pleno de su dignidad a través de la protección y disfrute de los derechos fundamentales”.⁴³⁰

El capítulo I de la Constitución Política concibe entre otras reformas, la adopción de nueva terminología que simpatiza con el planteamiento que considera al Estado como una estructura política que no otorga, sino que por el contrario, sólo se limita a reconocer derechos fundamentales:

[...] la necesidad de cambiar la denominación de “garantías individuales” a “derechos Humanos” obedece no sólo al orden internacional, sino que tiene otra connotación al establecer las características que distinguen a los derechos humanos de las garantías individuales, en cuanto a su universalidad, permanencia, progresividad y, sobre todo, su preexistencia ante el Estado o inclusive a la norma fundamental.⁴³¹

⁴³⁰ *Ibidem*, p. 10.

⁴³¹ Carrillo Gallegos, María Luisa, *et al.*, “Historia legislativa de la reforma constitucional en materia de derechos humanos”, en Abreu Sacramento, José Pablo, y Le Clerq, Juan Antonio, (coords.), *Ibidem*, p. 155.

Las modificaciones que se hicieron al artículo 29 constitucional fueron mucho más profundas en comparación con la forma en que se habían configurado los procedimientos de suspensión del pasado. Al efecto se instituyeron las bases para crear un procedimiento respetuoso de los derechos humanos reduciendo al mínimo la posibilidad por parte de las autoridades para establecer, en nombre del estado de excepción, un régimen antidemocrático.

Las reformas al artículo que se cita, fueron las siguientes: 1) se protege un catálogo de “núcleos duros”, que por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia pueden restringirse ni suspenderse⁴³²; 2) se instituyen principios que deben regir el procedimiento de suspensión —los cuales se explican a lo largo del capítulo III de este trabajo: legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación—; 3) el procedimiento ahora puede versar sobre la suspensión y/o restricción. Antes de la reforma sólo podían suspenderse derechos fundamentales; 4) el Congreso de la Unión adquiere la facultad de poner fin al procedimiento de suspensión mediante un decreto que para el caso expida⁴³³ y; 5) la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe pronunciarse sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que se emitan por parte del Ejecutivo durante el tiempo que dure la excepción.

La reforma aprobada es histórica y sin duda constituye un avance; sin embargo, quedan pendientes temas en materia de política social como el reconocimiento de los derechos colectivos o difusos, el derecho de acceso al agua y otros que han estado

⁴³² Párrafo segundo del artículo 29 constitucional: “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”. [En línea], fecha de consulta: 14 de agosto de 2019, 14:10. Este párrafo es una reforma al artículo 29 de la Constitución Política de fecha 10 de junio de 2011, enlace electrónico: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

⁴³³ La vigencia del procedimiento de suspensión antes de la reforma se encontraba sujeta a la temporalidad indicada en el decreto correspondiente. Esta nueva facultad asignada al Poder Legislativo constituye un refuerzo a la teoría clásica de la división de poderes. La utilidad de esta medida es excepcional puesto que el procedimiento de suspensión puede ser extinto si a juicio del Congreso General fuere necesario, limitando la posibilidad de que el Ejecutivo aproveche la excepcionalidad para instalar un régimen contrario a los principios constitucionales.

vigentes en el debate pero que no han tenido éxito [...] ⁴³⁴ Además de las asignaturas pendientes en torno a la reforma en materia de derechos humanos, existen otras relativas al procedimiento de suspensión de garantías, por ejemplo, la expedición de una ley reglamentaria del artículo 29.

Al día de hoy fecha, no existe una ley que rija con exactitud la administración del régimen de excepción. Sin embargo, el avance ha sido considerable, por lo que debe decirse que existen presupuestos constitucionales que convierten al procedimiento de suspensión en una institución confiable siempre que se observe el contenido integral de los derechos humanos.

A continuación, se presenta una tabla comparativa que expone el contenido de los artículos 1o. y 29 constitucionales a la luz de la reforma.

Cuadro 4.1		
Artículo	Antes	Después
1o.	El Estado “otorgaba” una serie de garantías individuales que se limitaban a lo establecido por el texto constitucional.	Se reconoce y se amplía el catálogo de derechos fundamentales de conformidad con el principio de convencionalidad.
	El concepto de derechos humanos era confundido con el de “garantías individuales”.	Se procura por el acercamiento de la terminología en cuestión. ⁴³⁵
	No existía la noción de responsabilidad por parte de las autoridades para la observancia integral de los derechos fundamentales.	Se establece la obligatoriedad por parte de cualquier autoridad para promover, respetar, proteger y garantizar derechos humanos.

⁴³⁴ Carrillo Gallegos, María Luisa, *et al.*, “Historia legislativa de la reforma constitucional en materia de derechos humanos”, en Abreu Sacramento, José Pablo, y Le Clerq, Juan Antonio, (coords.), *Ibidem*, p. 155.

⁴³⁵ La Constitución aún confunde los términos: “derechos humanos” y “derechos fundamentales”. La explicación versa sobre las siguientes consideraciones: los derechos que reconoce el Estado y que positiviza en alguno de sus ordenamientos positivos son denominados: *derechos fundamentales*. De este modo, los derechos humanos escapan de la esfera positivista. Cuando el texto constitucional hace mención a los derechos humanos y sus garantías, comete un error puesto que los derechos humanos no poseen garantías, pues las garantías sólo afianzan el cumplimiento de los derechos fundamentales. Véase: Cuadro 1.6 del capítulo I de este trabajo.

	La Suprema Corte de Justicia de la Nación había emitido diversas jurisprudencias donde se reconocía (incipientemente) la obligatoriedad de instrumentos internacionales. ⁴³⁶	Los tratados internacionales adquieren jerarquía constitucional expresa.
	No existía noción del principio <i>pro personae</i> .	Se legisla en torno del principio <i>pro personae</i> .
	No se contaba con la noción del principio de <i>no discriminación</i> .	Se fortalece el principio de <i>no discriminación</i> .
29	La suspensión podía recaer casi sobre cualquier derecho constitucional.	Se protege un catálogo de “núcleos duros”, que por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia pueden restringirse ni suspenderse.
	Sólo se podían suspender derechos.	El procedimiento puede versar sobre la “suspensión” y/o “restricción” de derechos.
	No existían principios.	Se instituyen principios que rigen el procedimiento de suspensión: legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.
	El cumplimiento del plazo fijado por el decreto de suspensión constituía la única forma de extinguir el procedimiento.	El Congreso de la Unión adquiere la facultad de poner fin al procedimiento de suspensión mediante un decreto que para tal efecto expida.
	La Suprema Corte de Justicia no tenía ninguna participación en el procedimiento de suspensión.	La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe pronunciarse sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que se emitan por parte del Ejecutivo en el tiempo que dure la excepción.

4.2 Garantías que no pueden suspenderse ni restringirse

Para este tema, es necesario advertir que el artículo 29 se vuelve garantista en función de la protección internacional contemplada en distintos instrumentos internacionales que permiten la influencia humanista en el texto constitucional

⁴³⁶ Los primeros criterios colocaron a los tratados internacionales en el mismo rango que la legislación federal.

mexicano. Para que esto se volviera funcional, era necesaria la reforma al artículo 1o. donde los tratados internacionales adquirieron rango constitucional; con esta permisión y con la del artículo 133 se crearon los estándares necesarios para la recepción del derecho internacional.

Por otro lado, se encuentra pendiente la ley secundaria del artículo 29 que permita dentro del marco de derechos humanos, ampliar la protección y certeza jurídicas durante el estado de excepción. Pedro Salazar considera que el marco internacional ha funcionado como “ley secundaria”: “En realidad el artículo 29 de la Constitución —en ausencia de ley secundaria— fue reglamentado a través del derecho internacional. Desde que México se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...]”⁴³⁷

Respecto del planteamiento del doctor Pedro Salazar, deben establecerse las siguientes consideraciones: 1) La influencia del derecho internacional ha cambiado el proyecto constitucional en materia de derechos humanos de conformidad con el principio de convencionalidad; 2) el contenido normativo de los tratados internacionales resulta plenamente insuficiente para fungir como “ley secundaria” y; 3) es preciso mencionar que los legisladores federales han incumplido y no han expedido la ley reglamentaria del artículo 29, que para tal caso, debe ser considerada como un compromiso constitucional adquirido con el paquete de reformas en 2011.

Aun con el artículo 29 (sin su ley reglamentaria), la Constitución ha tratado de detallar y contemplar el mayor número de escenarios en lo que hace al procedimiento de suspensión incluyendo los principios que lo rigen y los derechos que no pueden ser materia de dicha suspensión y/o restricción.

Las diversas opiniones consultivas, la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y lo dispuesto por los tratados internacionales en la materia, han sido en gran medida, el barómetro que ha ayudado a determinar

⁴³⁷ Salazar Ugarte, Pedro, “Estado de excepción, suspensión de derechos y jurisdicción”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *et al.*, (coords.), *op. cit.*, pp. 236-237.

cuáles son las garantías que por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia —aun la más extrema—, podrían verse suspendidas o restringidas.

La protección acerca de cuáles son las garantías que no pueden ser suspendidas tiene antecedente en el artículo 29 de la Constitución de 1857, donde se establecía para el caso, que no podrían suspenderse las garantías que aseguraran la vida del hombre: “[...] *solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con la 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 [...]*”⁴³⁸ En honor a la verdad, resulta complejo distinguir cuáles son las garantías que protegen la calidad enunciada por este párrafo, pero sin lugar a dudas puede rescatarse en todo tiempo el derecho a la vida como una garantía que adquiere la calidad de *insuspendible*.

En los textos normativos donde existe un catálogo de “núcleos duros” —la Constitución Política, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos—, se puede encontrar gran simpatía entre los criterios que establecen cuáles son las garantías que no pueden suspenderse ni restringirse.

Para el segundo párrafo del artículo 29, se contemplan los siguientes:

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.

⁴³⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales...*, cit., p. 610.

El segundo párrafo del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hace referencia de la forma que sigue:

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 las 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.

Buscando el contenido de los artículos señalados por la disposición precedente, se tiene que los derechos protegidos por el Pacto Internacional son los siguientes: a) derecho a la vida; b) derecho a no ser torturado o ser sometido a tratos crueles o inhumanos; c) derecho a la no esclavitud ni servidumbre; d) al no encarcelamiento por el incumplimiento de una obligación contractual; e) el derecho a la no retroactividad en perjuicio; f) se defiende el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y; g) son insuspendibles los derechos relativos a la libertad de expresión, conciencia y religión.

Por su parte, el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala:

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

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.

Como se había mencionado, existe gran compatibilidad entre los derechos protegidos (insuspendibles), que se encuentran en los ordenamientos anteriores. Debe decirse que la Constitución mexicana adoptó muchos de los artículos contenidos por la Convención Americana y por el Pacto de Derechos. Empero, existen disidencias entre los tratados y la Constitución aunque esta última se ha convertido en una legislación protectora en función del principio de convencionalidad que permite adicionar más prerrogativas provenientes del derecho internacional.

Cuadro 4.2			
	Texto constitucional (Artículo 29)	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 4º)	Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 27)
1.	No discriminación	No discriminación (Art. 4º)	No discriminación (Art. 27)
2.	Reconocimiento de la personalidad jurídica	Reconocimiento de la personalidad jurídica (Art. 16)	Reconocimiento de la personalidad jurídica (Art. 3)
3.	La vida	Respeto a la vida (Art. 6º)	Derecho a la vida (Art. 4)
4.	La integridad personal	***	Derecho a la integridad personal (Art. 5)
5.	La protección de la familia	***	Protección a la familia (Art. 17)
6.	Nombre	***	Derecho al nombre (Art. 18)
7.	La nacionalidad	***	Derecho a la nacionalidad (Art. 20)
8.	Derechos de la niñez	***	Derechos del niño (Art. 19)
9.	Derechos políticos	***	Derechos políticos (Art. 23)
10.	Libertad de pensamiento	Libertad de pensamiento (Art. 18)	***

11.	Libertad de conciencia	Libertad de conciencia (Art. 18)	Libertad de conciencia (Art. 12)
12.	Libertad religiosa	Libertad de religión (Art. 18)	Libertad de religión (Art. 12)
13.	Principio de legalidad	***	Principio de legalidad (Art. 9)
14.	Principio de retroactividad	Prohibición de retroactividad de normas penales (Art. 15)	Principio de retroactividad (Art. 9)
15.	Prohibición de la pena de muerte	Revisar respeto a la vida	Revisar derecho a la vida
16.	Prohibición de la esclavitud	Prohibición de la esclavitud (Art. 8º)	Prohibición de la esclavitud (Art. 6)
17.	Prohibición de la servidumbre	Prohibición de la servidumbre (Art. 8º)	Prohibición de la servidumbre (Art. 6)
18.	Prohibición de la desaparición forzada	***	***
19.	Prohibición de la tortura	Prohibición de tortura o penas crueles (Art. 7º)	***
20.	Garantías judiciales para la protección de los anteriores derechos	***	Garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos
21.	***	Prohibición por encarcelamiento de deudas civiles (Art. 11)	***

4.4 Análisis del artículo 49 constitucional. La división de poderes

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto

en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.⁴³⁹

Este artículo constitucional establece la teoría de la división de poderes, por lo que antes de realizar su análisis resulta indispensable advertir que el Supremo Poder de la Federación no puede dividirse en sí mismo.

El Supremo Poder deriva del elemento humano del Estado (el pueblo), por lo que este se constituye como único señor y guardián de la soberanía nacional. Sin embargo, es necesario que dicho poder se ejerza para garantizar los fines primordiales del Estado; por lo tanto, se divide en tres vectores: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que funcionan a través de un sistema cuyos ejes son la dependencia e interdependencia.

Dicha trinidad constituye un solo poder, pues posee un solo espíritu que descansa en la voluntad de quien adopta las decisiones políticas fundamentales: el pueblo soberano. El poder presenta la necesidad de dividirse para ejercer, de una mejor forma, el imperio de la ley que garantice el orden constitucional de derecho.

González Schmal señala: «[...] nuestro texto constitucional consagra de manera expresa el clásico principio tripartita de la división de poderes. Estrictamente no se habla de tres poderes sino de un solo “Supremo Poder” con tres funciones distintas, aunque en los artículos 50, 80, 94, se refiere, respectivamente, al “Poder Legislativo”, “Poder Ejecutivo” y “Poder Judicial” .»⁴⁴⁰

El constitucionalismo estadounidense atiende bastante bien a la comprensión que debe hacerse sobre la división del Poder. En dicha teoría se hace mención del término *branch*, cuya traducción al español es *rama*, (como la de un árbol). En ese tenor, se emplean los vocablos: *Executive Branch*, *Legislative Branch* y *Judicial Branch*, cuya

⁴³⁹ Artículo 49 de la Constitución Política, [en línea], fecha de consulta: 01 de abril de 2019, 07:29, enlace electrónico: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

⁴⁴⁰ González Schmal, Raúl, *Programa de derecho constitucional*, México, Universidad Iberoamericana y Limusa S.A. de C.V., 2004, p. 247.

traducción simple y literal es la de: Rama Ejecutiva, Rama Legislativa y Rama Judicial, respectivamente.⁴⁴¹

El principio de división de poderes significa que la potestad pública debe desarrollarse a través de tres órganos que disponen de facultades expresamente determinadas.⁴⁴² En esta cita, el autor considera necesario que el Supremo Poder sea esquemáticamente dividido a través de las funciones clásicas del Estado.

Las facultades de dichos órganos son constitucionalmente consagradas por el Poder Constituyente y revisadas dentro del marco de actuaciones por el Órgano reformador de la Constitución. De esa forma, los límites a las facultades para cada poder han sido asignados por el legislador originario y son actualizados por el legislador permanente.

En tiempos ordinarios, la división de poderes debe desarrollarse en un cauce de reciprocidad, al tiempo que los integrantes de dichos poderes supervisan —en la esfera de su competencia—, que la actuación de otros poderes no sea contraria a la norma constitucional. Así, por ejemplo, el Poder Judicial puede emitir una declaratoria de inconstitucionalidad cuando la expedición de una ley emanada por el Órgano Legislativo no simpatice con el orden supremo.

La redacción del artículo 49 establece la prohibición expresa para que dos o más poderes puedan concentrarse en una persona o corporación. En ningún caso puede recaer el Poder Legislativo y Judicial en una misma persona o grupo de personas, quienes en su caso pudieran expedir leyes e impartir justicia. No es posible que dos o, la totalidad de los poderes recaigan en la voluntad de pocos sujetos, cualquiera que sea la combinación que sea susceptible de darse.⁴⁴³ Del mismo modo, se encuentra prohibido el supuesto donde el Poder Legislativo sea detentado por una persona.

⁴⁴¹ Dicho presupuesto es ejemplificativo al punto que puede ayudar a comprender al Supremo Poder como el tronco de un árbol y a las funciones tradicionales como ramas de este.

⁴⁴² Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 265.

⁴⁴³ Las combinaciones son las siguientes: Legislativo y Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Ejecutivo y Judicial.

El maestro Sánchez Bringas explica este tópico de la forma que sigue: “Por virtud del mandato constitucional, las atribuciones asignadas a los órganos públicos no deben concentrarse en uno solo, en una persona o en una corporación; las atribuciones deben mantenerse conforme a la distribución constitucional. El principio pretende, ser una garantía de las libertades de la población y del equilibrio del poder público”.⁴⁴⁴

En tiempos extraordinarios y tomando como soporte constitucional lo establecido por los artículos 29 y 49 de la Constitución Política —el primero regula el marco del procedimiento de suspensión de garantías y el segundo la permisión para las facultades extraordinarias—, puede alterarse de manera temporal la concepción tradicional de la división de poderes siempre que los preceptos citados en este párrafo funcionen como la comparsa ideal para superar el estado de emergencia.

González Schmal realiza la siguiente consideración partiendo justamente del análisis del artículo 49 constitucional:

Establecido el principio general de la división de poderes, vamos a considerar en este apartado en qué casos excepcionales puede hacerse un lado constitucionalmente dicho principio y los derechos fundamentales de la persona, cuyo respeto y garantía son la razón misma de la existencia del Estado. A esta situación se le conoce también como *estado de sitio*, *estado de necesidad*, *estado de excepción*, *estado de emergencia* y otros similares.⁴⁴⁵

Como se ha establecido a lo largo de esta investigación, el concepto de gran calado para el establecimiento de la suspensión de garantías y del otorgamiento de facultades extraordinarias es el cumplimiento de un principio que se desarrolla como propuesta en el capítulo III: *el principio de necesidad*. Este principio es formal y materialmente la génesis del procedimiento suspensorio, pues sin la necesidad de realizar una defensa de Estado; es jurídicamente imposible que pueda, al menos en el marco de los derechos humanos, configurarse el procedimiento de suspensión.

⁴⁴⁴ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 265.

⁴⁴⁵ González Schmal, Raúl, *op. cit.*, p. 248.

Lo expuesto anteriormente justifica el procedimiento de suspensión como una consecuencia pocas veces deseable, pero en otras ocasiones necesaria. El principio de necesidad justifica, del mismo modo, el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República consistentes en la permisión para legislar durante la vigencia del estado de excepción: “Desde luego que en una situación de emergencia se justifica, como lo establece nuestra Constitución, que el titular del Poder Ejecutivo asuma algunas de las atribuciones que corresponden, en situación de normalidad, al Órgano Legislativo; pero esta medida excepcional, según lo dispone el texto transcrito del artículo 49 constitucional”.⁴⁴⁶

El principio de división de poderes es una regla que rige el funcionamiento del aparato estatal. Por lo tanto, no es posible considerar a las facultades legislativas que puedan otorgarse al titular del Ejecutivo como una posibilidad para abusar de las atribuciones que el texto supremo ha señalado expresamente para cada uno de los poderes.

Quienes ejercen las funciones sustantivas del Estado se encuentran impedidos para subordinar el ejercicio de sus facultades a placer de otro órgano; o para permitir, por otro lado, el abuso de tales prerrogativas al amparo de la norma jurídica. En todo caso debe tenerse en cuenta que la única subordinación y consideración que tienen los poderes es aquella que deben guardar a la soberanía popular y a lo establecido por el texto constitucional.

Es así que el artículo 49 de la Constitución Política constituye uno de los pilares del sistema normativo al establecer uno de los principios elementales del orden nacional. Durante muchos años y particularmente en los siglos XIX y XX, el abuso de poder por parte de quienes ejercieron el encargo de presidente de la República encareció gravemente la vida democrática de México.

Esa es la justificación para que el artículo que se estudia, sólo pueda actualizarse en los supuestos de extrema necesidad sin que dicho régimen excepcional sustituya al orden constitucional.

⁴⁴⁶ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, pp. 265-266.

4.5 Análisis del segundo párrafo del artículo 131 constitucional. La división de poderes

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.⁴⁴⁷

En tiempos ordinarios, el presidente de la República puede ser facultado para legislar en materia de comercio exterior con la intención de regular o mantener en marcha la economía nacional. Debe señalarse que dicha permisión constitucional se funda en una consideración de suma importancia: la volatilidad de los mercados demanda la toma de decisiones expeditas.

Expuesto lo anterior, es menester establecer que el artículo 49 y el segundo párrafo del 131 constitucionales son la única excepción constitucional que *dobla, pero que no rompe con el principio de división de poderes*.

Juventino V. Castro escribió: [...] debe recordarse que además de lo dispuesto en el artículo 29 constitucional, para los casos de emergencia, el segundo párrafo del artículo 131 es el otro ejemplo en el cual el Ejecutivo puede realizar constitucionalmente actos legislativos [...]⁴⁴⁸

El segundo párrafo del artículo 131 confiere como ya ha quedado acreditado, facultades al titular del Ejecutivo para legislar en materias determinadas. En lo que hace al procedimiento de suspensión de garantías puede establecerse, si fuese necesario, el otorgamiento de facultades extraordinarias que versen sobre la materia de comercio exterior.

⁴⁴⁷ Segundo párrafo de la Constitución Política, [en línea], fecha de consulta: 03 de abril de 2019, 10:33, enlace electrónico: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

⁴⁴⁸ Castro, Juventino V., *op. cit.*, p. 213.

4.6 Leyes de emergencia

Las leyes de emergencia son aquellas que, con la permisión expresa por parte del Congreso de la Unión pueden ser modificadas por el titular del Ejecutivo Federal en el marco del estado de emergencia para realizar una defensa de Estado.

La característica más importante de las leyes que surgen con motivo del estado de excepción (leyes de emergencia), se refiere a que estas se encuentran sujetas a término resolutorio; lo que implica que sus efectos pierden vigencia cuando se ha cumplido el plazo expresamente señalado en el decreto de suspensión o cuando, por otro lado, acontezca la intervención del Poder Legislativo para extinguir el procedimiento de suspensión y, con ello, las facultades extraordinarias.⁴⁴⁹

La maestra Izquierdo Muciño destaca el elemento transitorio de las leyes de emergencia: “Cuando se suspenden las garantías individuales, el Poder Legislativo dota de facultades extraordinarias al Ejecutivo, a fin de que dicte las disposiciones y se adopten las medidas necesarias para afrontar rápida y fácilmente la situación. Este acto sólo puede ser una excepción transitoria al principio de la división de poderes”.⁴⁵⁰

A lo largo de la vida constitucional de antaño, quedó establecido el concepto de *facultades extraordinarias* sin entender completamente su alcance y significado. La experiencia que se obtiene con los decretos de suspensión de 1861, 1911 y 1942 devela que el misterio de las facultades extraordinarias versa sobre la capacidad que se otorga al presidente de la República para legislar, es decir, para expedir *leyes de emergencia*, cuya *ratio iuris* debe fundarse en el estado de excepción.

Sobre este último particular, obsérvese que, desde el momento en que el Congreso otorga —restringidamente— sus facultades legislativas al Presidente de la República, las disposiciones que este funcionario emite en uso de las propias facultades son verdaderas leyes, o sea que realiza un auténtico acto legislativo.⁴⁵¹

⁴⁴⁹ La vigencia de las facultades extraordinarias cesa cuando se extinguen los efectos del procedimiento de suspensión.

⁴⁵⁰ Izquierdo Muciño, Martha Elba, *op. cit.*, p. 303.

⁴⁵¹ Castro, Juventino V., *op. cit.*, p. 213.

El otorgamiento de las facultades extraordinarias debe observar lo dispuesto por los artículos 29 y 49 de la Carta Magna para que, en el contexto de tiempos extraordinarios y realmente caóticos, se otorgue la permisión para que el presidente pueda legislar. Dicha legislación tiene que realizarse con estricto apego a la Constitución Política en su conjunto; de conformidad con el contenido particular del artículo 29 y de su ley reglamentaria; así como en atención a lo dispuesto por el contenido del decreto suspensorio.

Como se vio en el apartado relativo al *análisis del artículo 49 constitucional*, la permisión para que el Ejecutivo pueda legislar debe ser considerada como una circunstancia que dobla, pero que no rompe el principio de división de poderes. En ese tenor el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Juventino Castro, señala: “Por otra parte, el artículo 29 debe coordinarse con el 49 de la propia Constitución, en el sentido de que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, precisamente en los casos previstos por el artículo 29”.⁴⁵²

La naturaleza que tienen las leyes de emergencia se funda como ya se ha dicho, en la configuración del principio de necesidad y en la intención de que el presidente de la República pueda hacer frente de manera fácil y rápida a la calamidad de que se trate; por lo tanto, el texto constitucional ha establecido como mecanismo de defensa al concepto de facultades extraordinarias.

Las facultades extraordinarias deben ser entendidas como un mecanismo que prevé el Estado para lograr su propio saneamiento. En otras palabras, dichas facultades existen y son otorgadas sólo en supuestos de inminente amenaza, con la finalidad de superar el estado de emergencia. Una vez superada la amenaza, el Estado recobra su imperio normativo y el orden constitucional vuelve a la normalidad.

En otro sentido, es necesario que durante del estado de excepción se otorguen facilidades a quien administra la emergencia, por lo tanto, resulta útil que se dote de herramientas jurídicas al presidente de la República a fin de combatir el infortunio que

⁴⁵² Castro, Juventino V., *op. cit.*, p. 213.

amenaza la integridad del Estado: “Es pues, al Poder Ejecutivo a quien debe franquearse la salida de la zona acotada por la división de poderes y las garantías individuales. Y para ello, las constituciones propusieron varios recursos, que pueden reducirse a dos principales: la suspensión de garantías individuales y el otorgamiento al Ejecutivo de facultades extraordinarias”.⁴⁵³

Ahora bien, la autorización para el otorgamiento de las facultades extraordinarias debe considerarse como una medida trascendental que debe adoptar el Poder Legislativo. Por lo anterior es importante mencionar que el único órgano facultado para consentir el otorgamiento de tales facultades es el Congreso de la Unión.

Es necesario recordar que el decreto de suspensión de garantías puede ser emitido por la Comisión Permanente (cuando el Congreso se encuentre en receso), pero que, para el caso de otorgar facultades extraordinarias, es indispensable contar con la anuencia del Congreso General.

En cualquier caso (ya sea para la configuración del procedimiento de suspensión o para el otorgamiento de facultades extraordinarias), la aprobación correspondiente debe ser acorde con el estado de excepción. Para el segundo supuesto, deben señalarse detalladamente las leyes sobre las que ha de tener dominio el Ejecutivo Federal: “El Congreso debe examinar los hechos y ponderar si realmente se justifica que el presidente de la República expida leyes que le permitan resolver con eficacia el problema que enfrenta la nación”.⁴⁵⁴

En el otorgamiento de facultades extraordinarias deberá considerarse, como ya se ha establecido en el párrafo anterior, que la permisión recaiga sobre las leyes que sean estrictamente necesarias para hacer frente a la amenaza. De la misma forma lo señala el maestro Elisur Arteaga Nava:

Las facultades de ser susceptibles de ser delegadas serán sólo aquellas que de manera directa y eficaz permitan hacer frente a la emergencia; en tal virtud es la naturaleza de ésta la que determina cuáles son las materias susceptibles de ser delegadas, por ejemplo, en el caso de que se recurra a la suspensión de garantías y otorgamiento

⁴⁵³ Martínez Báez, Antonio, y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 28.

⁴⁵⁴ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 272.

de facultades en virtud de una epidemia, es de suponerse que las facultades que tiene el congreso en materia de salubridad deben ser transmitidas al presidente.⁴⁵⁵

El decreto de suspensión que se propone en el capítulo anterior, coincide con lo establecido por el maestro Elisur Arteaga:

ARTÍCULO 5o. Se faculta al presidente de la República para que dentro del marco legal realice las modificaciones que estime convenientes al contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Seguridad Nacional y de la Ley del Servicio Militar a fin de realizar una defensa de Estado salvaguardando la integridad de las instituciones de la República.⁴⁵⁶

El maestro Felipe Tena Ramírez destaca la relación entre el estado de excepción y las leyes de emergencia: “La suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias en favor del ejecutivo son medidas que han ambulado en nuestra historia constitucional íntimamente asociadas, como que ambas sirven para facilitar al Poder Público la salida de la zona acotada por la división de Poderes y las garantías [...]”⁴⁵⁷

Según lo que hemos podido advertir, la tendencia ha sido siempre a independizar las facultades extraordinarias del sistema de excepción que consagra el artículo 29.⁴⁵⁸ En el contexto de la suspensión de garantías y de las facultades extraordinarias es importante aseverar que las segundas pueden ser dispensables, es decir, no siempre son necesarias para el procedimiento de suspensión. Su otorgamiento atiende a la naturaleza del estado de excepción y a las características particulares del procedimiento constitucional.

⁴⁵⁵ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 839.

⁴⁵⁶ Las leyes que sean objeto de facultades extraordinarias deberán ser de aplicación federal. Sólo se permitirán aquellas que se resulten aplicables al caso concreto.

⁴⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional...*, *cit.*, p. 226.

⁴⁵⁸ Martínez Báez, Antonio, y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 62.

4.7 La Suprema Corte de Justicia de la Nación y las facultades extraordinarias

Con la multitudada reforma de junio de 2011 quedaron establecidos los parámetros de acción que deben ser observados por las autoridades en el ámbito de sus atribuciones. La nueva orientación constitucional debe ser considerada no sólo como un cambio de terminología o como la importación de nuevas facultades atribuidas a los poderes públicos, sino como un cambio radical del sistema jurídico.

La plataforma de este nuevo diseño constitucional se funda en un principio toral: la obligación que tiene el Estado mexicano de respetar, defender, promover y difundir el contenido de los derechos humanos. Dichas prerrogativas refuerzan su consistencia teórica a través de instrumentos internacionales (disposiciones de derecho positivo) que, en términos de la reforma en materia de derechos humanos, constituyen el principio de convencionalidad.

El principio de convencionalidad, el reconocimiento de derechos humanos por parte del Estado y la obligación de este para respetarlos y hacerlos valer, constituye una serie de límites a la potestad de los órganos de gobierno. A través de los mecanismos antes enunciados es que se acota la discrecionalidad de los funcionarios del Estado, lo que consecuentemente impide que puedan cometerse violaciones al sistema jurídico.

Con base en lo que se ha establecido en los párrafos anteriores, es menester recordar que los derechos humanos (debido al principio de progresividad) no pueden ser inobservados a través de modificaciones o enmiendas legislativas que impliquen el detrimento de su contenido protector. Por todo lo anterior es que se dota de facultades novedosas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para preservar el contenido del texto constitucional y de los derechos humanos sobre cualquier decisión gubernamental en el contexto del estado de excepción.

Las facultades extraordinarias son, como se ha dicho, una institución accesoria del procedimiento de suspensión que permite otorgar al Ejecutivo Federal la posibilidad para legislar sobre materias previamente establecidas durante la vigencia del estado de excepción.

Desde la óptica histórica se puede apreciar que las facultades extraordinarias han constituido a menudo, una oportunidad para provocar el abuso de las facultades presidenciales. Este caso parece ser una constante en los diversos sistemas políticos de América Latina.

Para tal caso, es oportuno mencionar el estudio que realizó el maestro Felipe Tena Ramírez donde considera que las facultades extraordinarias se han utilizado para establecer un *régimen inconstitucional* en el que se han medicado leyes innecesarias para superar el estado de excepción:

En cambio, la otra medida excepcional, como es el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, se separó poco a poco del texto y de su espíritu, para seguir un camino independiente. Las facultades extraordinarias fueron casi siempre de índole legislativa. Concedidas al principio como un complemento de la suspensión de garantías, para afrontar con ésta una situación anormal, pronto el Ejecutivo utilizó sus facultades legislativas fuera del objeto para el cual le fueron concedidas; quiere decir que las utilizó para expedir o reformar la legislación ordinaria, que no podía considerarse como de emergencia.⁴⁵⁹

Si se otorgan facultades extraordinarias, pero estas no observaran el contenido del texto constitucional ni los principios de derechos humanos, entonces se correría el riesgo de que los administradores del estado de emergencia pudieran constituir las directrices de un régimen contrario al orden constitucional. Es indispensable establecer que la única *ratio* de las facultades ya citadas versa sobre la intención de superar el estado de excepción de manera rápida y eficaz.

Mas a pesar de ello, la legislación expedida por el Ejecutivo en uso de las facultades legislativas de emergencia no se ha ajustado siempre a la finalidad para la cual se le concedieron tales facultades, es decir, para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales.⁴⁶⁰

⁴⁵⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional...*, cit., p. 234.

⁴⁶⁰ Martínez Báez, Antonio, y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 62.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, es que el derecho positivo mexicano (al día de hoy fecha) consagra en el último párrafo del artículo 29 constitucional las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento de suspensión de garantías, que en gran medida consisten en las atribuciones para pronunciarse sobre la constitucionalidad y validez de las leyes de emergencia: “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”.⁴⁶¹

La participación de la Suprema Corte de Justicia fortalece aspectos sustanciales de la teoría del Estado: 1) refuerza la división de poderes y, 2) promueve el respeto de los derechos humanos evitando el abuso de poder por parte de aquellos que ejercen la defensa de Estado.

La Suprema Corte, como parte integrante del Poder Judicial, tiene la obligación de conformidad con lo establecido por el texto constitucional, de examinar los decretos que se emitan durante la vigencia de la excepción, pero no del decreto original, cuya responsabilidad particular recae en el Congreso de la Unión.

La participación de dicho órgano jurisdiccional puede realizarse sobre cualquier acto de autoridad que se emita en las inmediaciones del procedimiento de suspensión. Ergo, es indispensable establecer que la actuación de la Suprema Corte comienza a partir de la expedición del decreto de suspensión (pues no tiene facultad para revisar el decreto mismo).

El Máximo Tribunal debe pronunciarse inmediatamente sobre la constitucionalidad y validez de cualquier ley de emergencia que contravenga lo dispuesto por la norma suprema o por los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

De acuerdo a las consideraciones antes expuestas debe decirse lo siguiente:

⁴⁶¹ Último párrafo del artículo 29 de la Constitución Política, [en línea], fecha de consulta: 03 de abril de 2019, 09:53. Este párrafo es parte de la reforma que se realiza a dicho artículo con de fecha 10 de junio de 2011, enlace electrónico: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

a) La participación de la Suprema Corte de Justicia puede darse únicamente en aquellos casos donde el Presidente de la República emita leyes de emergencia con previa autorización del Congreso de la Unión; b) el pronunciamiento por parte de dicho órgano jurisdiccional sólo puede versar sobre los decretos del Ejecutivo con relación a las leyes de emergencia; c) la Corte puede pronunciarse sobre los decretos en todo momento, desde que son promulgados en el Diario Oficial y hasta cuando éstos quedan sin efectos y; d) la actuación del máximo tribunal termina cuando finaliza el estado de excepción, ya sea por haberse vencido el término o ya por decreto del Congreso General.⁴⁶²

4.8 Alcance jurídico de las facultades extraordinarias

El otro medio con que, aparte de la suspensión de garantías, el artículo 29 provee al Ejecutivo para hacer frente a una situación de grave peligro o conflicto, consisten en el otorgamiento de las autorizaciones que el Congreso estime conveniente conferir al Ejecutivo para hacer frente a la situación.⁴⁶³

Las autorizaciones que el Congreso estime convenientes, constituyen la génesis de las facultades extraordinarias. Sus requisitos presuponen la existencia de un estado de excepción, del establecimiento del procedimiento de suspensión y de la necesidad para hacer frente a la amenaza.

El doctor Raúl Contreras Bustamante destaca la delimitación jurídica de las facultades extraordinarias: “Para que estas medidas de contingencia no se conviertan en un ejercicio autoritario, desproporcionado o despótico, la propia doctrina establece la posibilidad de que esas acciones de emergencia o urgencia, estado de sitio, suspensión de garantías, o como se designen por la ley, tengan un marco constitucional de control”.⁴⁶⁴

La naturaleza jurídica de las facultades extraordinarias radica en su propia denominación: no son ordinarias, sólo deben ser autorizadas en supuestos de

⁴⁶² Véase: Página 166 y ss, de este trabajo.

⁴⁶³ González Schmal, Raúl, *op, cit.*, p. 250.

⁴⁶⁴ Contreras Bustamante, Raúl, *op, cit.*, p. 75.

declarada necesidad y sirven en el contexto de la suspensión de garantías para hacer frente a la emergencia de que se trate.

Las leyes de emergencia son, en gran medida, la consistencia teórica que integra a las facultades extraordinarias. Por tanto, las multicitadas atribuciones constitucionales tienen como objetivo restablecer la seguridad del Estado y con ello, su imperio normativo: “Es importante hacer notar que las facultades extraordinarias no son facultades para reorganizar la vida nacional, pues su fin exclusivo es corregir una anomalía y restablecer la situación anterior”.⁴⁶⁵

Existen facultades legislativas que no pueden ser delegadas al presidente de la República de conformidad con las siguientes consideraciones: a) aquellas que sean de competencia local; b) las atribuciones jurisdiccionales a las que hace mención los artículos 103 y 107 constitucionales; c) las que modifiquen sustantivamente la estructura de los poderes Legislativo y Judicial; o d) las que no se refieran exclusivamente a la materia sobre la que versa la emergencia.

No pueden ser objeto de delegación las facultades que constitucionalmente corresponden a los poderes de los estados. El congreso de la unión sólo puede conceder al ejecutivo el ejercicio temporal de aquellas facultades que por ley le corresponden; no está facultado para ir más allá; en consecuencia, no puede dar lo que no le ha sido asignado por la constitución.⁴⁶⁶

El procedimiento de suspensión de garantías debe limitarse estrictamente a lo preceptuado por el texto constitucional y sujetarse al contenido de los tratados internacionales en la materia. En caso contrario, existen opciones tanto por el Poder Legislativo como por el Judicial para poner fin al régimen de arbitrariedades.

González Schmal considera que la suspensión de garantías por sí misma puede ser considerada como un régimen de dictadura. Sin embargo, la investigación que se ha realizado sobre el tema justifica la necesidad de dicho procedimiento; y en ocasiones particulares, también justifica la autorización del otorgamiento de las

⁴⁶⁵ De la Cueva Mario, y Aguilar y Maya, José, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁶⁶ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 841.

facultades extraordinarias que constituyen, como ya se ha expuesto, un mecanismo de saneamiento estatal: “Si no se le tienen miedo a las palabras, se tendría que decir que la suspensión de garantías entraña el establecimiento de una dictadura, por más transitoria y justificada que se le suponga”.⁴⁶⁷

La doctrina constitucional a menudo se ha preguntado en qué consisten exactamente las “facultades extraordinarias”. Al respecto se ha concluido que dichas facultades consisten en la posibilidad que se otorga al titular del Ejecutivo para legislar durante la vigencia del procedimiento de suspensión.

En la siguiente cita, el autor considera que las facultades extraordinarias consisten en la amplitud que se otorga al presidente para realizar la función administrativa o en otro caso, para legislar materialmente. En cualquier supuesto, dicha facultad extraordinaria se limita a legislar formal y materialmente:

Dichas autorizaciones presuponen necesariamente la existencia de la situación anormal, que como premisa rige en contenido todo del artículo 29. Puede consistir en dar al Ejecutivo una mayor amplitud en la esfera administrativa o en transmitirle facultades legislativas, pero en uno y en otro caso las autorizaciones deben estar regidas por las mismas reglas de relatividad que presiden todo el artículo 29, puesto que al igual que la suspensión de garantías las autorizaciones son simples medios para hacer frente a un estado de necesidad.⁴⁶⁸

Los alcances de las facultades extraordinarias pueden constituir dos opciones terminales a saber: a) el restablecimiento del orden constitucional que fue interrumpido por el estado de excepción y; b) una opción para emitir, al amparo de la norma jurídica, actos de autoridad contrarios al régimen social de derecho.

En la actualidad y sin la presencia del Estado de excepción puede apreciarse que el presidente de la República legisla materialmente a través de su facultad para presentar iniciativas, pues las Cámaras otorgan (como se ha visto históricamente) la aprobación irrestricta a tales proyectos de ley sin que medie importante discusión y sin la vergüenza de subordinarse a la institución presidencial. En ese tenor y sin la

⁴⁶⁷ González Schmal, Raúl, *op. cit.*, p. 249.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, p. 250.

existencia de un procedimiento de suspensión de garantías, puede aseverarse que existen facultades extraordinarias incluso en tiempos de paz:

El problema serio se va a presentar cuando termine esa situación de emergencia. ¿Será capaz el poder público de mantenerse dentro de los límites estrictos que imponen los artículos 29 y 49? De Ser así, nuestro Derecho público, en materia de facultades extraordinarias seguirá posiblemente uno, de estos dos cauces: o el Congreso reasume de hecho, íntegramente, su función legislativa o el presidente sigue legislando de hecho, al aprobar ciegamente las Cámaras las iniciativas que presente.⁴⁶⁹

Si se implantara un régimen de arbitrariedad fundado en el abuso de las facultades constitucionales de los órganos del Estado, ya sea de manera individual o colectiva⁴⁷⁰, debe tomarse en cuenta que el texto constitucional no pierde vigencia de conformidad con lo establecido en el artículo 136 y que los poderes dictatoriales que se han adquirido además de ser inconstitucionales, atentan contra la vida democrática del país:

Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. Como ya lo ha señalado la Corte en otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables [...]⁴⁷¹

Como se establece en la siguiente cita de texto, las facultades extraordinarias jamás podrán ir más allá de lo establecido por el texto constitucional; lo que significa en otras palabras, que los derechos y libertades no podrán ser restringidas por una persona o grupo de personas con motivo del establecimiento de un régimen arbitrario e inconstitucional:

Tampoco pueden apartarse de esos principios generales las medidas concretas que afecten los derechos o libertades suspendidos, como ocurriría si tales medidas violaran la legalidad excepcional de la

⁴⁶⁹ Martínez Báez, Antonio, y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 64.

⁴⁷⁰ El aspecto “colectivo” debe entenderse como el supuesto donde los Poderes Legislativo y Judicial apoyen las decisiones despóticas que el Poder Ejecutivo pudiera tomar.

⁴⁷¹ Opinión Consultiva OC-9/87, *op. cit.*, p. 10.

emergencia, si se prolongaran más allá de sus límites temporales, si fueran manifiestamente irracionales, innecesarias o desproporcionadas, o si para adoptarlas se hubiere incurrido en desviación o abuso de poder.⁴⁷²

Los procedimientos antes mencionados —la suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias—, son instituciones de derecho constitucional que han sido articuladas con la intención de salvaguardar la integridad normativa del Estado.

El procedimiento de suspensión puede apreciarse como un seguro de vida diseñado para el Estado. A nadie le complace contratar un seguro porque piense en morir; sino que, por el contrario, se suscribe en función de la protección otorgada ante la inminente fatalidad, representando de esa forma, un soporte que evita inconveniencias para quienes resulten beneficiarios. Lo mismo pasa con el Estado: se articula el procedimiento de suspensión de garantías no porque se quiera o porque los órganos de gobierno se encuentren deseosos de que acontezca, sino porque es imperiosamente necesario para reinventar la fuerza estatal haciendo frente al peligro que amenaza la integridad de la República.

El jurista Mario de la Cueva insistió en que el procedimiento de suspensión debe considerarse como la última opción del Estado para hacer frente a la emergencia de que se trate: “El artículo 29 no es una carta en blanco dirigida al Poder Ejecutivo. Es una norma jurídica que permite a los poderes Legislativo y Ejecutivo una conducta jurídica, subordinada a los mandatos del propio artículo 29”.⁴⁷³

Finalmente, se ofrece la siguiente cita de texto que hace referencia a la utilidad práctica y ética de los procedimientos que se han estudiado en este trabajo: “La suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que pone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona”.⁴⁷⁴

⁴⁷² *Idem.*

⁴⁷³ De la Cueva Mario, y Aguilar y Maya, José, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁷⁴ “Estándares sobre principios generales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *et al.*, (coords.), *op. cit.*, p. 12.

PROPUESTA DECRETO DE SUSPENSIÓN

Con los elementos que se han expuesto a lo largo de este trabajo, se ha establecido la operatividad constitucional que debe seguir el procedimiento de suspensión, se han incorporado las precisiones terminológicas que al efecto resultan necesarias y se ha realizado la actualización que merece el procedimiento después de múltiples cambios legislativos. Con fundamento en lo antes mencionado, se ha procurado por la estricta observancia del contenido de los derechos humanos y se ha realizado un profundo estudio doctrinal del tema que se ofrece.

La única propuesta de esta investigación se resume en un decreto de suspensión. La utilidad de dicho decreto estriba que, al menos para la dimensión jurídica, resulta de suma importancia el establecimiento de contenido normativo que observe el mandato constitucional, el contenido de los derechos humanos y el principio de convencionalidad. Además, para la elaboración de este decreto se presenta la oportunidad de condensar todas las consideraciones teóricas y metodológicas que se abordan en esta tesis.

El decreto de suspensión es el documento más importante después de la Constitución Política, en lo que refiere a la administración del estado de excepción. De él se podrán derivar una serie de actos administrativos y se podrán ejecutar al amparo de tal documento, modificaciones legislativas al sistema de derecho. El contenido del decreto emitido por parte del Estado debe ser una pieza de ingeniería constitucional, pues ese diseño normativo pasará a la historia del derecho mexicano como la plataforma jurídica en la que se pudo superar o no, el peligro que un día amenazó la integridad del Estado.

Por todo lo anterior es que la propuesta de un decreto de suspensión de garantías tiene como finalidad aglutinar la observancia de los requisitos constitucionales, legales, internacionales y doctrinales que permiten superar el estado de excepción sin violentar el contenido de los derechos humanos y sin constituir regímenes contrarios al Estado social de derecho.

Esta propuesta reúne los elementos teóricos que se han desarrollado en el apartado 3.7 intitulado: *Requisitos del decreto de suspensión*. Es en ese tenor que esta propuesta de decreto cumple con los lineamientos jurídicos al amparo de los parámetros nacionales e internacionales, deseando, como se mencionó en la introducción de este trabajo, que nunca se presente la necesidad de suspender garantías; pero que en caso de ser imperiosamente necesario, se cuenten con las providencias metodológicas y con las consideraciones teóricas que permitan superar el estado de excepción alcanzado la paz y la seguridad en la tierra de nuestros abuelos y de nuestros padres.

PROPUESTA DE DECRETO DE SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

DECRETO QUE APRUEBA LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

**Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.**

Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

En atención a lo dispuesto por los artículos 1°, 14, 16, 29, 49 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo dispuesto en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; por el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por los artículos [*aquí se señalan los artículos relativos y aplicables de la ley reglamentaria del artículo 29 constitucional cuando esta sea expedida*]⁴⁷⁵, el H. Congreso General ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

El H. Congreso de la Unión decreta:

ARTÍCULO 1o. Se aprueba la suspensión del goce y ejercicio pleno de los derechos establecidos en las siguientes disposiciones constitucionales: artículo 9o., artículo 10, primer párrafo del artículo

⁴⁷⁵ Con el contenido de este apartado se da cumplimiento al *principio de legalidad* establecido por el tercer párrafo de la Constitución Política en lo que hace a la fundamentación del decreto de suspensión. Para efectos de la motivación, deberá establecerse en la exposición de motivos realizada por el presidente de la República, la explicación del estado de emergencia a fin de obtener la aprobación por parte del Congreso de la Unión.

11 y tercer párrafo del artículo 24; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁷⁶

ARTÍCULO 2o. El presente decreto resulta aplicable para el territorio nacional y para los habitantes de la República Mexicana.⁴⁷⁷

ARTÍCULO 3o. La suspensión del goce y ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 1o., tendrá vigencia hasta el día 25 de noviembre de 2023; fecha en la que el contenido de este decreto y el de las leyes de emergencia que se hayan legislado con arreglo a aquel, perderán su vigencia.⁴⁷⁸

ARTÍCULO 4o. La suspensión de garantías consignada en este decreto deberá observarse por los habitantes del territorio nacional sin que los efectos de dicha suspensión puedan contraerse a persona o grupo determinado.

ARTÍCULO 5o. Se faculta al presidente de la República para que dentro del marco legal realice las modificaciones que estime convenientes al contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Seguridad Nacional y de la Ley del Servicio Militar a fin de realizar una defensa de Estado salvaguardando la integridad de las instituciones de la República.⁴⁷⁹

TRANSITORIOS:

⁴⁷⁶ Las garantías que pueden suspenderse son aquellas que cumplen con los siguientes requisitos: 1) que no estén prohibidas por el segundo párrafo del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por los artículos 4 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos humanos, respectivamente; 2) que su ejercicio pueda significar un obstáculo para hacer frente de manera rápida y eficaz a la emergencia de que se trate y; 3) que no se refieran a los derechos humanos más elementales.

⁴⁷⁷ Si la suspensión de garantías se fijara para una zona en concreto o para una región o municipio en particular, deberán señalarse las características que identifiquen plenamente la circunscripción territorial: *El presente decreto surtirá efecto para los habitantes del municipio de Coatepec de Harinas ubicado en el Estado de México, mismo que cuenta con una superficie de 283.032 kilómetros cuadrados y cuyas colindancias son las que siguen: al este con el Municipio de Villa Guerrero; al noroeste con el Municipio de Toluca; al noroeste con el Municipio de Temascaltepec; al norte con el Municipio de Zinacantepec; al oeste con el Municipio de Texcaltitlán; al sur con el Municipio de Zacualpan; al sureste con el Municipio de Ixtapan de la Sal; y al suroeste con el Municipio de Almoloya de Alquisiras.*

⁴⁷⁸ También existe otra fórmula para señalar la temporalidad del decreto de suspensión: *La suspensión del goce y ejercicio de los derechos a que se refiere (señalar el numeral) de este decreto, tendrá una vigencia de (señalar los días naturales) contados a partir del inicio de su vigencia.*

⁴⁷⁹ Las leyes que sean objeto de facultades extraordinarias deberán ser de aplicación federal. Sólo se permitirán aquellas que se resulten aplicables al caso concreto.

ARTÍCULO 1o. El contenido de este decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.⁴⁸⁰

ARTÍCULO 2o. Inmediatamente después de que el presente decreto haya sido publicado en el *Diario Oficial*, el Presidente de la República deberá dar cuenta a los mexicanos de la presencia del estado de excepción en los siguientes términos: La publicación de este documento deberá acompañarse a través de una conferencia de prensa celebrada en Palacio Nacional, misma que deberá ser transmitida por todos los medios de comunicación expresando los motivos y los términos del procedimiento de suspensión; guardando para tal efecto, las formalidades que fueren necesarias.⁴⁸¹

ARTÍCULO 3o. Dentro de las 48 horas contadas a partir de la vigencia de esta disposición, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá informar a la comunidad internacional sobre la existencia del procedimiento de suspensión de garantías.

En cumplimiento del párrafo anterior, deberá remitirse una copia certificada del presente decreto a la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas y otra idéntica a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos; informando en documento anexo acerca de las medidas político-administrativas que habrán de utilizarse para hacer frente al peligro que amenaza la integridad del Estado Mexicano.⁴⁸²

Ciudad de México, a 24 de febrero de 2023.- (Nombres de Presidentes de las Cámaras).

En cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 25 de febrero de 2023.- (Nombre).- (Rúbrica).⁴⁸³

⁴⁸⁰ Se da cumplimiento al *principio de publicidad* establecido en el tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁸¹ Con este artículo transitorio se da cumplimiento al *principio de proclamación* establecido en el tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁸² Con este artículo transitorio se da cumplimiento al *principio de notificación* establecido en el tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁸³ Si fuere útil la propuesta de decreto, deberán actualizarse los nombres de los presidentes de las Cámaras, de los integrantes de la Mesa Directiva y del presidente de la República.

CONSIDERACIONES FINALES

CAPÍTULO 1

PRIMERA. El derecho no puede ser concebido como un conjunto de normas que signifiquen el producto de un proceso jurídico legalizado por otra norma. El derecho es, por el contrario, un sistema racional de normas jurídicas, principios, e instituciones justas y obligatorias creadas para garantizar la materialización efectiva de los fines primordiales del Estado. En cualquier aproximación del concepto de derecho debe involucrarse la persecución de la justicia como un alto principio de Estado.

SEGUNDA. La relación entre los derechos humanos y el Estado es complementaria. La forma de organización política debe reconocer los derechos que tiene una persona por su condición de tal. Por lo tanto, no debe considerarse al Estado como un ente dispensador de tales prerrogativas, pues su tarea se limita a dos acciones en concreto: 1) positivizar los derechos humanos y, 2) crear los instrumentos jurídicos a fin de proteger a los nuevos derechos fundamentales.

TERCERA. Los derechos humanos constituyen una barrera que limita la potestad de quienes administran el Estado. En este sentido, los derechos humanos o derechos fundamentales (cuando son reconocidos por ordenamientos positivos), se erigen como los fines primordiales de cualquier forma de organización política.

CUARTA. Existen diversos ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales que utilizan los conceptos “derechos humanos” y “derechos fundamentales” como sinónimos; dogmáticamente tienen una estructura distinta aunque la jerga cotidiana simpatice con dicha homologación.

QUINTA. Existe una diferencia bastante clara entre los conceptos “derechos humanos”, “derechos fundamentales” y “garantías”. Por lo tanto, es importante establecer que el entendimiento de tales términos es indispensable para el estudio de la reforma de 2011. La confusión terminológica o el uso indistinto de los conceptos podría significar una regresión en la nueva teoría de los derechos humanos.

SEXTA. “Las garantías individuales”, “garantías sociales”, “colectivas” y cualquier otro término que intente hacer referencia a lo que hoy debe entenderse por *derechos fundamentales* han desaparecido; pues no son congruentes con la nueva teoría de los derechos humanos por lo que se recomienda su fulminante expulsión del sistema jurídico.

SÉPTIMA. Los derechos humanos deben ser considerados como un sistema racional de prerrogativas inherentes, inalienables, imprescriptibles, inembargables, irrenunciables, incondicionales y eternas que tiene una persona por su condición de tal. Además, es oportuno mencionar que la concepción de dichas prerrogativas no depende de su legislación en textos positivos.

OCTAVA. Los derechos fundamentales son los protagonistas del articulado constitucional. Si se había establecido que la Constitución es el corazón del Estado, entonces los derechos fundamentales son pequeñas partes del mismo, pues se erigen como presupuestos normativos que permiten el desarrollo integral de la vida al interior de las diversas formas de organización política.

NOVENA. Los derechos fundamentales necesitan de otras instituciones creadas por la ley para afianzar su cumplimiento. Si no existen los medios a través de los cuales se vuelvan efectivos y materializables, los derechos fundamentales podrían convertirse en un supuesto de imposibilidad jurídica.

DÉCIMA. Los derechos fundamentales deben ser comprendidos como los derechos humanos que han sido legislados en un ordenamiento jurídico contando, además, con garantías que tutelan su ejercicio.

DÉCIMA PRIMERA. Las garantías no deben estudiarse sólo como aquellas que se están presentes en la Constitución (garantías constitucionales). También existen garantías de naturaleza legal que cumplen con el cometido de las mismas. Por lo tanto, las especies del término *garantía* son las de naturaleza constitucional y legal. La importancia de destacar la existencia de garantías como un término genérico y no sólo como uno de naturaleza fundamental estriba en la necesidad de reconocer que

existen medios que protegen derechos fundamentales que se encuentran legislados en textos diferentes a la Constitución.

DÉCIMA SEGUNDA. Los derechos humanos pueden legislarse en cualquier ordenamiento jurídico, aunque no sea constitucional. Estos derechos pueden convertirse en fundamentales cuando sean recogidos en tratados internacionales, leyes federales o leyes reglamentarias.

DÉCIMA TERCERA. La definición más apropiada del concepto *garantías* de conformidad con esta investigación es la que se propone: Las garantías son los medios predominantemente procesales que se encuentran en el texto constitucional, en una ley reglamentaria o en cualquier otro dispositivo normativo cuya intención es proteger y afianzar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

CAPÍTULO 2

PRIMERA. La Constitución de 1812 consagró el primer antecedente de suspensión de garantías como parte de la historia constitucional de México. El artículo 308 donde se estableció el procedimiento, fue un tenue e incipiente dispositivo suspensorio que inspiraría más tarde a otros textos constitucionales.

SEGUNDA. La suspensión de garantías que se encuentra en las Bases Orgánicas de 1843, poseía gran contenido del artículo 308 de la Constitución gaditana. La suspensión versaba sobre el contenido de los derechos reconocidos por las propias Bases: en tiempos de excepción se facilitaba la aprehensión de delincuentes y el Congreso podía, mediante el procedimiento correspondiente, otorgar facultades extraordinarias al presidente de la República.

TERCERA. En las Bases Orgánicas se encuentra el primer antecedente de facultades extraordinarias. El Congreso con dos tercios de los votos de sus miembros podía, de conformidad con lo establecido por el artículo 66 y 198 fracción XVIII, ampliar las facultades del Ejecutivo en casos de sedición grave o de invasión extranjera.

CUARTA. El contenido del artículo 29 de la Constitución de 1857 era ampliamente proteccionista puesto que la suspensión sólo podía tener lugar en los casos más graves y no podrían suspenderse ni restringirse los derechos más elementales; sin los cuales, el hombre pudiera perder su condición de ser humano. Este artículo es el antecedente (dentro de un sistema constitucional moderno), del artículo 29 de la Constitución vigente, que para tal efecto contempla una serie de derechos que por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia pueden restringirse ni suspenderse.

QUINTA. El artículo 29 de la Constitución de 1857 debe considerarse como un dispositivo constitucional demasiado vanguardista en virtud de las siguientes consideraciones: 1) encuentra una marcada diferencia con la técnica legislativa empleada por los artículos 308 y 198 de las constituciones de Cádiz y las Bases Orgánicas de 1843, respectivamente; 2) el texto del artículo 29 establece la naturaleza del procedimiento de suspensión de una forma muy clara, es decir, se dispone que sólo debe configurarse en supuestos de sumo peligro para la integridad del Estado y; 3) es la base para la redacción del artículo 29 de la Constitución vigente.

SEXTA. El artículo 29 de la actual Constitución fue casi una copia del artículo 29 del texto de 1857. Dicho fenómeno se puede explicar en función de que la suspensión de garantías fue ampliamente discutida por los legisladores del Congreso de 56-57. Para el caso del artículo 29 de la Constitución de 1917 no existió un debate claro y se aprobó en los términos propuestos por la Comisión de Estilo y Redacción.

CAPÍTULO 3

PRIMERA. El procedimiento de suspensión presenta una dualidad jurídico-política. Lo jurídico se justifica a través de su regulación normativa contenida en la Constitución mientras que lo político puede ser explicado a través de los órganos del Estado que intervienen en su materialización y ejecución.

SEGUNDA. La definición del procedimiento de suspensión más completa es la que se propone: Es un procedimiento jurídico-político de carácter temporal por medio del cual se limita y/o restringe el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales

con motivo de una situación de emergencia. Para tal efecto participan los poderes públicos con la finalidad de que el Estado pueda recobrar su imperio normativo y se restablezca el orden constitucional.

TERCERA. El artículo 29 establece diversos supuestos constitucionales que pueden encausar la configuración de la suspensión de garantías, entre ellos se encuentra aquel que hace referencia a *cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto*. Es importante señalar que el supuesto en comento no enumera las cuantiosas hipótesis que podrían configurarlo, por lo que resulta indispensable advertir que, en esa dimensión, cabe cualquier premisa que amenace la integridad del Estado, incluso la más apocalíptica a luz de nuestros días.

CUARTA. El estado de excepción debe ser considerado como una contraposición al sistema ordinario, pues el primero lo suple y la vigencia que deriva de este tiene carácter de obligatorio para los integrantes del Estado. El procedimiento de suspensión por su parte, debe impedir que la anormalidad pueda perpetuarse, evitando el establecimiento de un régimen contrario a la cotidianeidad.

QUINTA. Un gran avance en el nuevo procedimiento de suspensión es el que se refiere a la facultad que se otorga al Poder Legislativo para decretar el fin del estado de excepción cuando se necesario. Con esta adición constitucional se refuerzan tres aspectos primordiales de la teoría del Estado: 1) evitar a toda costa la prolongación indefinida del estado de excepción; 2) fungir como contrapeso a las decisiones del Poder Ejecutivo, del decreto y de las leyes de emergencia y; 3) restablecer el orden jurídico cuando sea necesario.

CAPÍTULO 4

PRIMERA. Debe observarse con sumo cuidado el procedimiento de suspensión a la luz de derechos humanos. Existen nuevos conceptos y nuevas atribuciones que presentan una orientación que se apoya en el principio de convencionalidad; de esta forma, el procedimiento suspensorio es totalmente novedoso en comparación con otras suspensiones del pasado.

SEGUNDA. Las garantías que pueden suspenderse o restringirse son las que cumplen con los siguientes requisitos: 1) que no estén prohibidas por el segundo párrafo del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por los artículos 4 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos humanos, respectivamente; 2) que su ejercicio pueda significar un obstáculo para hacer frente de manera rápida y sencilla a la emergencia de que se trate y; 3) que no se refieran a los derechos humanos más elementales.

TERCERA. Las facultades extraordinarias pueden solicitarse con el decreto de suspensión de garantías (tal como ha sucedido con los decretos del pasado) o bien, puede realizarse por separado. Es diligente establecer que la concesión de leyes de emergencia es una permisión que *dobla, pero que no rompe* el principio de división de poderes.

CUARTA. La doctrina ha considerado al otorgamiento de facultades extraordinarias como una institución que debe observarse cuidadosamente. En la experiencia constitucional de América Latina el estado de excepción ha significado un pretexto para instalar regímenes inconstitucionales y antidemocráticos.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La evolución de los derechos humanos es en esencia, el producto de diversas luchas sociales acontecidas a lo largo de la historia cuyo proceso de consolidación atiende a fechas muy recientes. No obstante, en épocas muy remotas era posible apreciar la existencia de algunos *derechos básicos*, cuya sustancia pertenecía a los hombres en función de su naturaleza. A estos derechos cuya noción fue considerada como elemental, debe atribuirse la calidad de derechos humanos.

SEGUNDA. La dignidad humana es el principio más importante dentro de la teoría de los derechos humanos, pues articula a estos con otros derechos y con otros principios. La dignidad humana es considerada como el valor supremo e inherente que poseen las personas por su natural condición, misma que les permite exigir que se les trate con respeto y a exigir, al mismo tiempo, el ejercicio de sus derechos fundamentales.

TERCERA. Los derechos humanos deben estudiarse a través de tres dimensiones: 1) dimensión filosófica, donde se discute si el derecho en cuestión puede ser considerado como un derecho humano; 2) dimensión política, donde se abanderan las causas de tal derecho y donde los gobiernos prometen convertirlo en norma jurídica debido a la necesidad de reconocimiento por parte del Estado y; 3) la dimensión normativa, aquí se materializan los derechos humanos en ordenamientos jurídicos que permiten su exigencia de cumplimiento. Empero, es necesario advertir que no es suficiente que los derechos humanos sean reconocidos por un texto legal; es también indispensable que el Estado ofrezca *garantías* que permitan verificar en la realidad, el contenido de los derechos fundamentales.

CUARTA. No todos los derechos pueden adquirir la calidad de fundamentales, ni todos los derechos contenidos por el orden constitucional lo son. Es de suma importancia reflexionar acerca del examen que se hace para admitir el anexo de nuevos derechos en la dimensión jurídica.

QUINTA. Los derechos fundamentales son derechos humanos, pero los primeros ya se encuentran bajo el amparo de ordenamientos positivos. Por tanto, es preciso

mencionar que todos los derechos fundamentales son derechos humanos, pero no todos los derechos humanos son fundamentales.

SEXTA. El objetivo primordial de las garantías consiste en asegurar que el contenido de los derechos fundamentales pueda ser aprovechado por su titular. Si existiere inobservancia o menoscabo a esta esfera jurídica, las garantías deben permitir que tales derechos puedan ser reclamados aun por la vía judicial. En otras palabras, debe decirse que la *ratio* de las garantías estriba en afianzar el contenido protector de los derechos fundamentales para que puedan manifestarse plenamente en la dimensión jurídica a la que pertenecen.

SÉPTIMA. Los derechos humanos no cuentan con garantías que tutelen su ejercicio. Esta aseveración se fundamenta en que los derechos humanos no son parte (en estricto sentido) de los ordenamientos jurídicos. La acepción correcta es aquella que considera a los derechos fundamentales como las prerrogativas que, en algunos casos, poseen garantías. Del mismo modo, debe aseverarse que existen derechos que no se encuentran protegidos por los medios a los que ya se ha hecho referencia.

OCTAVA. El procedimiento de suspensión de garantías necesita de una ley que reglamente su ejecución a fin de que pueda superarse el estado de excepción con estricto apego al orden constitucional y con la correcta observancia de los derechos humanos. Por lo anterior, es indispensable que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación constitucional de reglamentar el procedimiento de suspensión.

NOVENA. La reforma de 2011 incorporó un nuevo concepto al procedimiento constitucional que se estudia: la posibilidad no sólo de suspender, sino también de restringir. Por tanto, debe entenderse por *suspender* a la imposibilidad absoluta de carácter temporal que sufren los ciudadanos en su esfera jurídica para gozar de sus derechos fundamentales; y por *restringir* a la imposibilidad relativa o parcial de carácter temporal que sufren los ciudadanos en su esfera jurídica para gozar de los derechos y libertades reconocidos por el texto constitucional.

DÉCIMA. La necesidad de instalar el procedimiento de suspensión de garantías sólo puede justificarse a través del estado de excepción. La instrumentación del

procedimiento de suspensión de garantías debe cumplir con el principio de necesidad. Dicho principio atiende a la presencia real de algún fenómeno que amenace la integridad del Estado sin que dicha situación de emergencia pueda ser creada artificialmente por los poderes públicos.

DÉCIMA PRIMERA. El Estado mexicano adoptó con la reforma de 2011 la incorporación de directrices que rigen el procedimiento de suspensión cuyo origen proviene de tratados, sentencias, opiniones y doctrina internacionales. Dichos principios son: legalidad, racionalidad, publicidad, proclamación, notificación y no discriminación. Ante el estado de excepción, tales principios deberán regir su instrumentación jurídica, por lo que el Estado mexicano quedará obligado a cumplir con cada uno de ellos tal como se ha establecido en la norma fundamental.

DÉCIMA SEGUNDA. En lo que hace a las autoridades que intervienen en la suspensión, debe subrayarse que ha sido una ventaja eliminar la disposición constitucional que obligaba al presidente de la República a consultar el tema con sus Secretarios de Despacho. La razón es que el estado de emergencia demanda actuaciones expeditas cuya única responsabilidad deba ser afrontada por el titular del Ejecutivo Federal.

DÉCIMA TERCERA. El presidente provisional, interino, sustituto o constitucional puede iniciar el procedimiento de suspensión. Para el caso, no existe distinción alguna entre los tipos de presidente que pueden elaborar o no, el decreto correspondiente. En otras palabras, es oportuno mencionar que el titular del Poder Ejecutivo tiene la calidad de presidente de la República sin importar su denominación, lo que le permite ser parte de la instrumentación de dicho procedimiento constitucional.

DÉCIMA CUARTA. Para el establecimiento del nuevo procedimiento de suspensión, la Suprema Corte de Justicia tiene nuevas encomiendas que refuerzan en gran medida, la teoría tradicional de la división de poderes. La tarea constitucional asignada a esta institución del Poder Judicial consiste en realizar un control de las leyes de emergencia que se emitan con motivo del procedimiento de suspensión de garantías. El examen sobre la constitucionalidad y validez de los decretos expedidos

durante la vigencia del estado de excepción, se convierte en competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia.

DÉCIMA QUINTA. La participación de la Suprema Corte puede acontecer como sigue: 1) en aquellos casos donde el presidente de la República emita leyes de emergencia, previa autorización del Congreso de la Unión; el pronunciamiento por parte de dicho órgano jurisdiccional sólo puede versar sobre los decretos del Ejecutivo con relación a las leyes de emergencia, sin que el examen recaiga sobre el decreto mismo de suspensión; 2) la Corte puede pronunciarse sobre los decretos en todo momento, desde que son promulgados en el Diario Oficial y hasta cuando estos quedan sin efectos y; 3) por último debe decirse que la actuación del máximo tribunal termina con el estado de excepción, ya sea porque se cumplió el término o ya por decreto del Congreso General.

DÉCIMA SEXTA. La perpetuidad del estado de excepción sólo puede concebirse como una perversión que los órganos del Estado han gestado para mantenerse en el poder con intenciones antidemocráticas e inconstitucionales. El procedimiento de suspensión de garantías debe entenderse como una obligación que debe configurarse sólo en situaciones muy infortunadas, sin que ello constituya el abuso del orden constitucional.

DÉCIMA SÉPTIMA. A lo largo de diversos textos constitucionales del pasado, ha quedado establecido el concepto de *facultades extraordinarias* sin entender completamente su alcance y significado. La experiencia constitucional que se observa con los decretos de suspensión de 1861, 1911 y 1942 develan que el misterio de las facultades extraordinarias versa sobre la facultad que se otorga al presidente de la República para legislar, es decir, para expedir *leyes de emergencia*, cuya *ratio iuris* se funda en el estado de excepción.

DÉCIMA OCTAVA. La naturaleza jurídica de las facultades extraordinarias radica en su propia denominación: no son ordinarias, sólo deben ser autorizadas en supuestos de declarada necesidad y funcionan en el contexto de la suspensión de garantías para hacer frente a la emergencia. Existen facultades legislativas que no pueden ser delegadas al presidente de la República de conformidad con las

siguientes consideraciones: a) no pueden otorgarse aquellas que sean de competencia local; b) las atribuciones jurisdiccionales a las que hace mención los artículos 103 y 107 constitucionales; c) ni las que modifiquen sustantivamente la estructura de los poderes legislativo y judicial; o d) las que no se refieran exclusivamente a la materia sobre la que verse la emergencia.

DÉCIMA NOVENA. Debe afirmarse que las leyes de emergencia son una consecuencia del estado de excepción, de modo que no son obligatorias ni deben aparecer en todos los regímenes de esta naturaleza (si no fueren estrictamente necesarias). Es por ello que el otorgamiento de las facultades extraordinarias puede solicitarse con posterioridad al decreto de suspensión. De hecho, tiene mucho más sentido que se soliciten después toda vez que el presidente ha identificado para ese momento, los mecanismos jurídicos que deban crearse o modificarse para hacer frente a la calamidad de que se trate.

VIGÉSIMA. El otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República ha representado en la historia de México y para otros regímenes políticos, una oportunidad para provocar el abuso de sus facultades constitucionales y establecer un régimen contrario a la norma jurídica. Empero, dicha institución constitucional existe porque es necesaria. Por lo tanto, no debe verse a la suspensión ni al otorgamiento de facultades extraordinarias con temor (siempre que se hayan tomado las providencias metodológicas necesarias).

ANEXO

Decreto del Congreso de la Unión, del 7 de junio de 1861, sobre suspensión de garantías⁴⁸⁴

BENITO JUÁREZ, *Presidente interino Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes, sabed:*

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

ARTÍCULO 1°— La primera parte del artículo 5°, Sección 1°, Título 1° de la Constitución quedará en estos términos: “En caso de interés público nacional, todo individuo puede ser obligado a presentar trabajos personales, mediante una justa retribución”.

ARTÍCULO 2°— Se suspende la garantía que concede el artículo 7° del mismo título y sección. La libertad de imprenta se sujetará por ahora a la Ley de 28 de diciembre de 1855 en lo que no se oponga a las leyes de reforma; pero respecto de escritos que directa o indirectamente afecten la independencia nacional, las instituciones el orden público o el prestigio de los poderes, el Gobierno podrá prevenir el fallo judicial, imponiendo a los autores de los escritos una multa que no pase de mil pesos, la cual se impondrá al dueño de la imprenta en caso de ignorarse quién es el autor, o cuando este no tenga que satisfacerla. Puede el mismo Gobierno, en vez de la pena pecuniaria, imponer la de prisión o confinamiento por seis meses. Los gobernadores de los Estados podrán aplicar las mismas penas; pero en caso de confinamiento darán cuenta al Gobierno General para que designe el lugar, quedando entretanto el reo asegurado competentemente. Los diputados al Congreso de la Unión quedan sometidos, lo mismo que los demás ciudadanos, a los preceptos de este artículo.

ARTICULO 3°— Para ejercer la garantía concedida por el artículo 9° en asuntos políticos, se necesita el permiso de la autoridad.

ARTICULO 4°— Los gobernadores de los Estados, el del Distrito y jefes políticos de territorios, expedirán inmediatamente un reglamento sobre portación de armas, en que designarán cuáles son las prohibidas, y el requisito con que se han de portar las permitidas; bajo el concepto de que, en ningún caso podrá con este pretexto, imponerse gravámen alguno pecuniario. En este sentido queda limitada la garantía que concede el artículo 10.

⁴⁸⁴ Aguilar y Maya, José, *La suspensión de garantías: Estudio doctrinario y de derecho comparado de los artículos 29 y 49 de la Constitución de 1917*, México, s/e, 1945, pp. 72-76.

ARTICULO 5°— Se suspenden las garantías de que habla la primera parte del artículo 13, la concedida en la segunda parte del artículo 18 y en la primera y segunda parte del artículo 19.

ARTICULO 6°— La primera parte del artículo 16, se limita en estos términos: “Nadie puede ser molestado en su persona, domicilio y posesiones, sino en virtud del mandamiento de la autoridad competente”.

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

ARTICULO 8°— Desde el momento en que se empieza a obrar con las armas en la mano en el sentido de cualquiera opinión política, el delito deja de ser meramente político, y entra en la esfera de común.

ARTICULO 9°— La segunda parte del artículo 26, se limita en estos términos: “En tiempo de guerra podrán exigir los militares, bagaje, alojamiento y servicio personal en los términos que dispone la ordenanza”.

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

ARTICULO 11.— Se declara que ha estado y está vigente la ley de conspiradores de 6 de diciembre de 1856.

Dado en el salón de sesiones del Congreso de la Unión, en México, a siete de junio de mil ochocientos sesenta y uno.—*Francisco de P. Cendejas*, diputado vicepresidente.—*E. Robles Gil*, diputado secretario.—*G. Valle*, diputado secretario.

Por tanto, y con acuerdo del Consejo de Ministros, mando se imprima, publique, circule y observe.—Dado en el Palacio Nacional de México, a 7 de junio de 1861.

Benito Juárez.— Al C. *León Guzmán*, Ministro de Relaciones y Gobernación.

Decreto de la Comisión Permanente del congreso de la Unión, del 15 de marzo de 1911, sobre suspensión de garantías⁴⁸⁵

⁴⁸⁵ *Ibidem*, pp. 77-83.

PORFIRIO DÍAZ, *Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:*

Que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo que sigue:

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

ARTICULO 1°— Quedan suspensas exclusivamente para los responsables de los delitos que se enumeran en el artículo 2° de esta ley, las garantías otorgadas en la primera parte del artículo 13, en la primera parte del artículo 19 y en los artículos 20 y 21 de la Constitución Federal.

ARTÍCULO 2°— Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley:

I.— Los salteadores de caminos, comprendiéndose entre ellos: los que sin derecho detengan o descarrilen los trenes de las líneas férreas; los que quiten, destruya o dañen los rieles, durmientes, clavos, tornillos, planchas que los sujetan, cambia- vías, puentes, túneles, terraplenes, o cualquiera otra parte de una vía férrea; los que pongan en ella obstáculos que puedan producir accidentes; los que separen, inutilicen o dañen las locomotoras, carros o vehículos del servicio; los que cambien las señales; los que disparen armas de fuego o lancen piedras u otros objetos sobre los trenes, o pongan explosivos destinados a destruirlos, y en general, los que ejecuten cualquier acto contra la seguridad o integridad de las vías férreas o contra su explotación;

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

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

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

ARTICULO 3°— Será castigados con la pena de muerte, los culpables de los hechos enumerados en las fracciones I y III del artículo anterior, resulte o no de ellos muerte o

lesión, así como los culpables de los delitos enumerados en las fracciones II y IV del mismo artículo, siempre que sean ejecutados en camino público, sea o no de hierro, o vayan precedidos, acompañados o seguidos del delito de homicidio con alevosía, premeditación y ventaja, o a traición o del delito de incendio.

Los demás hechos comprendidos en el artículo 2° de esta ley, serán castigados con la pena de cinco a doce años de prisión, según las circunstancias.

ARTICULO 4°— A los culpables aprehendidos in fraganti delito y que tengan señalada la pena capital, se les aplicará ésta sin más requisito que el levantamiento de una acta por el jefe de la fuerza aprehensora, en que se hará constar la comprobación del cuerpo del delito, el hecho de la aprehensión in fraganti y la identificación de las personas de los culpables.

ARTICULO 5°— Los culpables que no fueren aprehendidos in fraganti y los que no tengan señalada como pena, la capital, serán juzgados sumaria y verbalmente por las autoridades cuyos agentes hayan hecho la aprehensión, bien sean las autoridades políticas o los jefes militares de la Federación o de los Estados.

El término para la averiguación será de ocho días improrrogables, contados desde que el inculcado esté a disposición de la autoridad que lo juzgue. Durante los siete primeros días podrán los procesados presentar las pruebas y defensas que a su derecho convengan.

El octavo día se pronunciará sentencia imponiendo, en caso de condenación, la pena que corresponda conforme al artículo 3°.

Las actas levantadas por las autoridades políticas o militares, en su caso, se publicarán en el periódico del Estado, Distrito o Territorio en que se cometió el delito.

ARTICULO 6°— Las sentencias pronunciadas en virtud de esta ley, siempre que los culpables no sean aprehendidos in fraganti, ejecutarán sin más recurso que el de indulto. Interpuesto el recurso, se suspenderá la ejecución de la sentencia, y se remitirá el proceso, original o en copia, por el conducto más seguro y rápido, al Presidente de la República para su resolución. Concedido el indulto, el Presidente podrá conmutar o reducir la pena.

ARTICULO 7°— La suspensión a que se refiere el artículo 1° de la presente ley, durará seis meses contados desde la fecha en que sea promulgada.

ARTÍCULO 8°— Se autoriza al Ejecutivo para que dentro de los límites que maca esta ley, dicte todas las medidas reglamentarias que juzgue convenientes para su exacta aplicación.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso General.—México, marzo 15 de 1911.

—S. *Camacho*, senador presidente.—*Tomás Reyes Retana*, senador secretario.—D. *Salazar*, diputado secretario.

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

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a 16 de marzo de 1911.—*Porfirio Díaz*.—Al ciudadano licenciado *Miguel S. Macedo*, Subsecretario de Estado, encargado del Despacho de Gobernación.—Presente.

**Decreto del Congreso de la Unión, de 1° de junio de 1942,
sobre suspensión de garantías⁴⁸⁶**

MANUEL AVILA CAMACHO, *Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:*

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

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

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

⁴⁸⁶*Ibidem*, pp. 86-90.

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

ARTICULO 4°— Se faculta, asimismo, al Ejecutivo de la Unión, para imponer en los distintos Ramos de la Administración Pública, todas las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales.

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

ARTICULO 6°— Al iniciarse cada período de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el Ejecutivo dará cuenta del uso que haya hecho de las facultades que se le otorgan en virtud del presente decreto.

TRANSITORIOS:

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

ARTICULO 2°— En esa misma fecha empezará a surtir sus efectos en todo el país y para todos sus habitantes, la suspensión de garantías, materia del presente decreto, sin que se requiera la reglamentación a que se contrae el artículo 3°. *Emilio Gutiérrez Roldán, DP.—Fernando Magro Soto, S.P.—Manuel Gudiño, D. S.—Alfonso Gutiérrez Gurría, S. S.-Rúbricas".*

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, D. F., el día primero de junio de mil novecientos cuarenta y dos. - *Manuel Avila Camacho.—Rúbrica.—El Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla. —Rúbrica. —El Secretario de Estado y del Despacho de la Economía Nacional, Francisco Javier Gaxiola.— Rúbrica. —El Secretario de Estado y del Despacho de la Defensa Nacional, Pablo Macías Valenzuela.—Rúbrica.—El Secretario de Estado y del Despacho de Agricultura y Fomento, Marte R. Gómez.—Rúbrica.—El Secretario de Estado y del Despacho de Comunicaciones y Obras Públicas, Maximino Avila Camacho.—Rúbrica.—El Secretario de Estado y del Despacho de Educación Pública, Octavio Véjar Vázquez.—Rúbrica.—El*

Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, *Eduardo Suárez*.

—Rúbrica—

El Secretario de Estado y del Despacho Asistencia Pública, *Gustavo Baz*. - Rúbrica. —

El Secretario de Estado y del Despacho de Marina, *Heriberto Jara*.—Rúbrica.—El

Procurador General de la República, *José Aguilar y Maya*.—Rúbrica.—El Procurador de

Justicia del Distrito y Territorios Federales, *Francisco Castellanos Jr.* —Rúbrica.—El Jefe

del Departamento Agrario *Fernando Foglio Miramontes*.—Rúbrica El Jefe del

Departamento del Distrito Federal, *Javier Rojo Gómez*.—Rúbrica.—El Jefe del

Departamento de Salubridad Pública, *Víctor Hernández Manero*.—Rúbrica.—El Jefe de

Departamento de Asuntos Indígenas, *Isidro Candia*. —Rúbrica.

FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

- ABREU SACRAMENTO, José Pablo, y LE CLERQ, Juan Antonio, (coords.), *La reforma humanista. Derechos humanos y cambio constitucional en México*, México, Porrúa y Senado de la República, 2011.
- AGAMBEN, Giorgio, *Estado de excepción*, Flavia Costa e Ivana costa, (trad.), 1a. ed., Adriana Hidalgo Editora, 2005.
- AGUILAR Y MAYA, José, *La suspensión de garantías: Estudio doctrinario y de derecho comparado de los artículos 29 y 49 de la Constitución de 1917*, México, s/e, 1945.
- ALEXY, ROBERT, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, 1a. ed., Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Estructura del Estado*, 4a. ed., Trillas, 2008.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Garantías individuales*, México, 1a. ed., Oxford Press University, 2009.
- ÁVILA ORTIZ, Raúl, *et al.*, (coords.), *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, 1a. ed., Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- AZÚA REYES, Sergio, *Los Principios Generales del Derecho*, 5a. ed., Porrúa, 2007.
- AZUELA RIVERA, Mariano, *Garantías*, 1a. ed., Poder judicial de la Federación SCJN, 2008.
- BAZDRESCH, Luis, *Garantías individuales, curso introductorio*, 6a. ed., Trillas, 2008.
- BIALOSTOSKY, Sara, *Panorama del Derecho Romano*, 9a. ed., Porrúa, 2011.
- BIDART CAMPOS, Germán J. *Casos de Derechos Humanos*, 1a. ed., Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, 1997.

- _____, *Teoría General de los Derechos Humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. ed., 1993.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 41a. ed., Porrúa, 2009.
- CAMARGO, Pedro, *Manual de Derechos Humanos*, 3a. ed., Leyer Editorial, 2006.
- CARPISO, Jorge, *La Constitución de 1917*, México, 3a. ed., UNAM, 1979.
- CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Derechos Humanos, Garantías y Amparo*, 2a. ed., Ediciones Jurídicas Alma, S.A. DE C.V., 2008.
- _____, *Garantías del Gobierno*, México, 1a. ed., Ediciones Jurídicas Alma, S.A. DE C.V., 2005.
- _____, *Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal*, 3a. ed., Ediciones Jurídicas Alma, S.A. DE C.V., 2003.
- CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, 9a. ed., Porrúa, 1996.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, y MACÍAS VÁZQUEZ, María Carmen (coords.), *Estudios en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano, Protección de la persona y derechos fundamentales*, 1a. ed., UNAM, 2006.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Los Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad de los Derechos Humanos*, 1a. ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, *Derecho constitucional*, vol., 1, 1a. ed., Porrúa y Facultad de Derecho UNAM, 2016.
- CORCUERA CABEZUT, Santiago, *Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, 1a. ed., Oxford Press University, 2006.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia General de México*, t. II, 3a. ed., Colegio de México y Harla, 1988.
- CRUZ MARTÍN DEL CAMPO, Gloria Araceli, *et al., Historia de México II*, s/e, SEP, 2015.

- DE CASTRO CID, Benito, *Introducción al Estudio de los Derechos Humanos*, 1a. ed., Editorial Universitas, S.A., 2003.
- DE LA CUEVA Mario, y AGUILAR MAYA, José, *La Suspensión de Garantías y la Vuelta a la Normalidad*, 1a. ed., UNAM, 2006, [Serie 41 Estudios Jurídicos].
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *El pensamiento económico en la constitución mexicana de 1857*, 3a. ed., Porrúa, 1986.
- DE MALBERG, R. CARRÉ, *Teoría del Estado*, José Lión Depetre, (trad.), 1a. ed., Fondo de Cultura Económica, 2013.
- DESPOUY, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, 1a. ed., UNAM-IIJ, 1999.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, México, 2a. ed., Secretaría de Cultura e Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, t. I, 2016.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, México, 2a. ed., Secretaría de Cultura e Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, t. II, 2016.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, México, 2a. ed., Secretaría de Cultura e Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, t. III, 2016.
- ESCALANTE GONZALBO, Pablo, *et al.*, *Nueva Historia Mínima de México*, 1a. ed., El Colegio de México, 2015.
- ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Derechos Fundamentales. Jurisprudencia Constitucional Penal*, 1a. ed., INACIPE, 2013.
- _____, *Estado de excepción: Restricción o suspensión de derechos y garantías*, 1a. ed., INACIPE, 2016.
- ESQUIVEL, Gerardo, *et. al.*, (coords.), *Cien Ensayos para el Centenario*, t. II, 1a. ed., UNAM e Instituto Belisario Domínguez, 2017.

- ESTRADA ADÁN, Guillermo F., y FERNÁNDEZ CASADEVANTE ROMANI DE, Carlos (coords.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, 1a. ed., Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México (Facultad de Derecho), 2014.
- FABRA ZAMORA, Jorge Luis, y RODRÍGUEZ BLANCO, Verónica, (eds.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, vol. II, 14a. ed., UNAM, 2015.
- FERRAJOLI, LUIGI, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, 1a. ed., Trotta, 2001.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *et al.*, (coords.), *Derechos humanos en la constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, t. I, 1a. ed., UNAM y Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2013.
- FIORAVANTI, MAURIZIO, *Los Derechos Fundamentales. Apuntes de Historia de las Constituciones*, s.f., Trotta, 2016.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparados*, 2a. ed., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 1999.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 53a. ed., Porrúa, 2002.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La Reforma Constitucional Sobre Derechos Humanos (2009-2011)*, 4a. ed., Porrúa, 2012.
- GARITA ALONSO, Miguel Ángel, *et. al.*, *Teoría General del Estado*, 4a. ed., Porrúa y Facultad de Derecho UNAM, 2018.
- GARRIDO GÓMEZ, Ma. Isabel, *Derechos Fundamentales y Estado Social y Democrático de Derecho*, 1a. ed., Dilex S. L., 2007.
- GAVIRA LIÉVANO, Enrique, *Derecho internacional público*, 5a. ed., Temis S.A., 1998.
- GONZÁLEZ GALINDO, Gustavo, *La ponderación de los derechos fundamentales. Estudios de las colisiones de derechos derivadas de manifestaciones públicas*, 1a. ed., Porrúa-Universidad Veracruzana, 2013.

- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de derecho constitucional*, 1a. ed., Universidad Iberoamericana y Limusa S.A. de C.V., 2004
- HERNÁNDEZ, Antonio María, *Las emergencias y el orden constitucional*, 2a. ed., UNAM-IIJ, 2003.
- HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, José Luis, *Monografía sobre Derechos Humanos*, 1a. ed., Cámara de Diputados, 2000.
- IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba, *Garantías individuales*, 2a. ed., Oxford, 2007.
- LICONA VITE, Cecilia, *La jerarquía de los tratados de derechos humanos de los que México es parte*, 1a. ed., Cámara de Diputados, 2015.
- MARQUARDT, Bernd, *Derechos Humanos y Fundamentales Una Historia del Derecho. ¿Valores Universales o Hegemonía Moral de Occidente?*, 1a. ed., Editorial Ibáñez, 2015.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Derecho constitucional en México*, 2a. ed., Porrúa, 2015.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio y TENA RAMÍREZ Felipe, *Suspensión de Garantías y Legislación de Emergencia. Concepto General del Estado de Sitio. Las Facultades Extraordinarias en el Derecho Mexicano*, 1a. ed., UNAM, 2006.
- MENDOZA CRUZ, Luis, *Rupturas de Congreso y Desarrollo Constitucional*, 1a. ed., Cámara de Diputados, 2013.
- MONTEMAYOR ROMO DE VIVAR, Carlos, *La Unificación Conceptual de los Derechos Humanos*, 1a. ed., Porrúa, 2002.
- OLIVOS CAMPOS, José René, *Los Derechos Humanos y sus Garantías*, 2a. ed., Porrúa, 2011.
- PADILLA, José R., *Derechos humanos y garantías constitucionales*, 2a. ed., Porrúa, 2012.

- PAHUAMBA ROSAS, Baltazar, y ZAVALA GALLARDO, Erick, (coords.), *Aplicación de los Derechos Humanos*, México, 4a. ed., Novum, 2014.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique, (coord.), *Derechos Humanos y Constitucionalismo ante el Tercer Milenio*, 1a. ed., Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996.
- RABELL García, et, al., *Federalismo en México*, 1a. ed., MAPorrúa y Universidad Nacional Autónoma de Querétaro, 2013.
- RECASÉNS SICHES, Luis, *Introducción al Estudio del Derecho*, 16a. ed., Porrúa, 2009.
- ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *Las garantías individuales en México. Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, 2a. ed., Porrúa, 2003.
- _____, *Los derechos humanos en México (Análisis y comentarios a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011)*, 1a. ed., Porrúa, 2012.
- RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J., Y URRUTIA ASUA, Gorka (coords.), *Derechos humanos en contextos multiculturales. ¿Acomodo de derechos o derechos de acomodo?*, 1a. ed., Universidad de Deusto, 2010.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, 7a. ed., Porrúa, 2002.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Francisco Ayala (trad.), s/e, Madrid, Alianza Universidad Textos, 2011.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho internacional público*, 13a. ed., Porrúa, 1991.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 14a. ed., Porrúa, 1998.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, y BRITO MELGAREJO, Rodrigo, *Teoría de la Constitución*, 1a. ed., Porrúa y Facultad de Derecho UNAM, 2015.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Dignidad humana, derecho a la vida y derecho a la integridad personal*, 1a. ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 37a. ed., Porrúa, 2005.
- _____, *Leyes Fundamentales de México*, 15a. ed., Porrúa, 1989.

VELÁSQUEZ GARCÍA, Erik, *et al.*, *Nueva historia general de México*, 1a. ed., Colegio de México, 2010.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 21a. ed., 2007.

ZARAGOZA MARTÍNEZ, Edith Mariana, (coord.), *Ética y Derechos Humanos*, 1a. ed., IURE Editores, 2006.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente*, 1a. ed., Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992.

BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA

FUSTER, Jaime B., *Derechos fundamentales y deberes cívicos de las personas*, San Juan, Comisión de Derechos Civiles Puerto Rico, [libro consultado en línea]: <http://www.ramajudicial.pr/sistema/supremo/derechos-fundamentales-deberes-civicos-personas-jaime-fuster.pdf>

REVISTAS

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Los estados de excepción y la defensa de la Constitución*, México, Boletín mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVII, núm., 111, 2004, p. 801.

VILLORO, Luis, *Sobre el concepto de revolución*, *Theoría: Revista del Colegio de Filosofía* 1, 1993, p. 72. [en línea] fecha de consulta: 13 de febrero de 2019, 11: 03, <http://ru.ffyl.unam.mx/handle/10391/2257>

JURISPRUDENCIA

Tesis: 2a. LXXXVIII/2018, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, [consulta en línea], 21 de septiembre de 2018, 17:53, Enlace electrónico:

https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=garant%25C3%25ADas%2520&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=7295&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2017890&Hit=4&IDs=2018058,2018065,2017980,2017890,2017932,2017962,2017824,2017592,2017737,2017493,2017620,2017760,2017687,2017773,2017336,2017328,2017409,2017429,2017362,2017109&tipoTesis=&Semenario=1&tabla=&Referencia=&Tema=

LEGISLACIÓN

CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR,

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cjm.htm>

CÓDIGO PENAL FEDERAL,

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm>

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA,

<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE FRANCIA,

https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS,

https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

LEY ESTATUTARIA NÚMERO 137 por medio de la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia,

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13966>

PACTO INTERANCIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS,
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

TEXTOS PERIODÍSTICOS

BUENROSTRO, Javier, *Francia y el estado de emergencia*,
<https://redaccion.nexos.com.mx/?p=7553>

F. COEGO, Alexandra, *Macron hace permanente el estado de excepción en Francia*,
https://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2017/11/01/macron-permanente-estado-excepcion-francia/0003_201711G1P21991.htm#

OTRAS FUENTES

CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ 1812, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS,
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2210/7.pdf>

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OPINIÓN CONSULTIVA
OC-9/87, www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_09_esp.doc

DECRETO DE SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS DE 1942, DOF,
http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4520929&fecha=02/06/1942&cod_diario=192636

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, <https://dle.rae.es/?id=HBnSOcy>

ONU, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, MICROREGIONES DATO GENERAL
<http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=pdzp&ent=15&mun=021>

WORDREFERENCE, www.wordreference.com/definicion/restringir