

La suspensión de garantías

JOSÉ AGUILAR Y MAYA*

Se impone determinar un concepto de la figura jurídica llamada *suspensión de garantías*, para poder tener así una clara noción sobre su contenido como institución propia del Derecho Público moderno, en atención a que de este modo se evitan confusiones y se hace más fácil su comprensión.

Cabe manifestar, desde luego, que la denominación genérica *suspensión de garantías* no es, en absoluto, exacta. Pues justamente no puede darse ésta, mientras se conserve algo del orden jurídico existente. Por esto, debe reflexionarse en que no es posible hablar de suspensión, sino sólo de restricción a algunos de los derechos individuales públicos, siendo este el sentido preciso que ha servido de pauta a la teoría constitucional mexicana, como se advierte de la homogénea relación de los artículos 1º y 29 de la Ley Fundamental de 1917.

La institución de suspensión de garantías, aunque con nombres diversos, se la conoce de tiempo atrás.

La legislación romana no la ignoró. Así lo explica su apotegma *dent opera, consules ne quid Republica detrimenti copiat*, y el decreto del Senado romano que usualmente precedía al nombramiento de un magistrado de autoridad absoluta cuando la República estaba en peligro, era llamado el *Senado-consulta ultimae necessitatis*. Sin embargo, debe expresarse que esta institución es peculiar del Estado moderno, con el cual surge. Su aparición es, por lo tanto, reciente, ya que apenas si se le encuentra, por vez primera, en la Constitución francesa del 24 de junio de 1793 y, más propiamente, en la imperial del 13 de diciembre del año de 1799, que estatuyó, a través de su artículo 92, la suspen-

* Procurador General de la República.
Conferencia sustentada el 16 de febrero de 1945.

sión de la misma, para todos los sitios en que amenacen la seguridad del Estado sublevaciones a mano armada.

La suspensión de garantías se relaciona directamente con el régimen constitucional que comprende: *derechos del hombre y división de poderes*. Opera, por consiguiente, en derredor de estos dos principios fundamentales de la teoría del Estado de derecho y, en el de carácter federal, transforma el orden legislativo, por cuanto a que convierte, en legislación nacional, la doble competencia federal y local; aparte de que, como indica Bielsa, *el estado de emergencia o de necesidad es, en sí mismo, por su naturaleza sui generis, fuente de derecho*.

El régimen de garantías determina la normalidad jurídica. El derecho, como es bien sabido, se encamina hacia la libertad, siempre que ésta se hermane con la justicia que es, y será siempre, “un valor absoluto”; pero, a su vez, necesita del orden y del poder, ya que sin éstos no puede subsistir la libertad que, en principio, no es más que la facultad de conformarse espontáneamente al orden.

El desorden o la inminencia de desorden requieren previsiones que garanticen al poder, como dice el jurista español Ruiz del Castillo, las necesarias reservas de energía. Los acontecimientos generales de las crisis del poder son también crisis de la libertad, porque en la anarquía no hay vida firme para nada ni para nadie: ni para la libertad ni para el poder, ni para los gobernantes ni para los gobernados. Es entonces cuando la vida anormal requiere módulos diversos a la vida normal, toda vez que en los tiempos turbados prevalecen, por necesidad, criterios distintos de los que predominan en los tiempos apacibles. Y no es que la necesidad carezca de ley, sino que requiere una ley especial.

Esta corriente de lo anormal, de la necesidad, es la que ha motivado, justamente, la creación de diversas figuras jurídicas: *suspensión de garantías, estado de sitio* –de origen francés– *estados de guerra, de prevención, de alarma*.

Todas estas figuras jurídicas no originan, en modo alguno, la abrogación de los derechos individuales públicos, sino, precisamente su “tratamiento excepcional”, ya que *poderes reforzados no es lo mismo que poderes arbitrarios*; pues la suspensión de garantías no significa la ausencia de la regla de derecho, sino, antes bien, su consagración, a través de un *derecho de restricción*, bien de un llamado *derecho de necesidad*, como lo quieren las teorías alemana y suiza.

El estado de necesidad, como el de prevención o de alarma, es susceptible de ser previsto, y, de hecho, lo es siempre que las Constituciones contienen, como la nuestra, preceptos relativos a la limitación de las garantías. Y es que el proceso constitucional para la suspensión de garantías es ya uno de los elementos de la Constitución: es el modo como lo anormal y excepcional en la vida de los pueblos y de los Estados está jurídicamente previsto, para ser tratado exactamente en forma jurídica también. Es decir: en las situaciones de excepción se reconoce expresamente la *supremacía del derecho*; pero si éste ni en los tiempos normales es una categoría eterna y absoluta, sino que su contenido está sometido a mutación histórica, por ser un fenómeno condicionado por circunstancias de tiempo y lugar, menos puede serlo en las épocas de anormalidad en las que condiciones especiales exigen imperiosamente la configuración de un *derecho de excepción*.

Suspender las garantías no es suspender, como tampoco quebrantar, la Constitución, si por ésta se entiende el conjunto de “decisiones políticas fundamentales” que denuncian la forma de ser del Estado; sino sólo que determinadas prescripciones legal-constitucionales, como normaciones que caen en la esfera del deber ser, dejan de tener validez durante el tiempo de la suspensión, toda vez que pasada ésta, que es siempre temporal, vuelven a quedar en vigor, invariablemente, las disposiciones suspendidas o limitadas.

Legislación constitucional comparada

La revisión de las Constituciones de diversos países puede proporcionarnos una visión completa sobre el tratamiento que ha recibido la institución de suspensión de garantías en las diferentes leyes fundamentales.

En esta materia, como en algunas otras del Derecho político, la doctrina se elabora hasta después que los textos constitucionales la consagran. Es lo mismo que acontece en el desenvolvimiento de los sistemas de competencias entre el poder nacional y el poder local, en el Estado federal: la teoría se construyó después que las Constituciones determinaron positivamente esos sistemas.

Las diversas Constituciones del mundo pueden clasificarse en estos tres sistemas:

- I. *Las que prohíben o no prevén la suspensión de garantías.*
- II. *Las que determinan que tal suspensión se haga con intervención del Parlamento o del Congreso.*
- III. *Las que otorgan al Poder Ejecutivo la facultad exclusiva de suspenderlas.*

Primer sistema

Lamentable es que una Constitución no contenga preceptos sobre la suspensión de garantías, o que prohíba ésta, pues esto lleva generalmente a los Estados a situaciones extralegales.

Obvio resulta indicar que en esos casos la suspensión que se decreta es indefectiblemente inconstitucional.

En el Estado moderno, poco común es que existan constituciones que no establezcan prescripciones en torno de esta institución. Sin embargo, este primer sistema observan las leyes fundamentales de la gran mayoría de los países europeos, dado que las constituciones de *Suiza, Italia, Checoslovaquia, Yugoslavia, Austria, Holanda, Irlanda, Hungría y Rusia* no lo consagran. En cuanto a Francia, no podemos incluirla en este sistema, porque si bien es cierto que sus Leyes constitucionales de 1875 guardan silencio sobre el particular, no debe perderse de vista que, como se demuestra en los estudios realizados por los tratadistas franceses Duguit y Hauriou, sobre este punto, el Estado galo se rige por su Constitución de 1848, que sí la estatuyó en su artículo 106, y aun por las leyes del 9 de agosto del año de 1849 y del 3 de abril de 1878 que legislaron sobre el estado de sitio, y que se aplicaron, por estimárselas vigentes, en la guerra mundial anterior y en la conflagración actual.

En cambio, las únicas constituciones que prohíben la suspensión total o parcial de las leyes fundamentales son las de Bélgica, Rumania y Turquía, determinando, la de ésta, por medio de su artículo 103, que ningún precepto de la Constitución puede, por ningún motivo ni con ningún pretexto, ser desatendido o suspendido.

Segundo sistema

El segundo sistema para la suspensión de garantías, que sujeta ésta a

la aprobación del Parlamento, o del Congreso —el más de acuerdo con la teoría constitucional, a nuestro entender— es el que han adoptado la mayor parte de las constituciones de los Estados actuales, sobre todo las de los países hispanoamericanos. Con excepción de las de Alemania y Brasil, que, como pronto veremos, pertenecen al tercero, puede afirmarse que las restantes constituciones, menos las mencionadas en el apartado anterior, quedan comprendidas en el que glosamos, aunque con marcadas variantes en cuanto al proceso constitucional que consagran para llevar a cabo esa suspensión.

Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, Argentina, México y otros países acatan la doctrina que caracteriza este segundo sistema. En nuestro régimen jurídico-político, la acción constitucional de suspensión de garantías pertenece privativamente al Ejecutivo de la Unión, al cual sólo corresponde su ejercicio, pero su determinación legal requiere siempre el acuerdo previo del Consejo de Ministros y la aprobación del Congreso de la Unión o, en casos especiales, de la Comisión Permanente (artículo 29 de las Constituciones de 1857 y 1917).

Tercer sistema

Anotábamos, líneas atrás, que las constituciones de Alemania y Brasil son las únicas que dan facultad al Ejecutivo para suspender las garantías, sin la intervención de ningún otro poder. Pero si la de este último país priva, en lo absoluto, al Parlamento o al Congreso, de toda posibilidad para aprobar o rechazar la medida de suspensión decretada, la de Alemania no, pues el párrafo tercero del artículo 48 de su ley fundamental impone, al presidente del *Reich* (Estado), la obligación de dar cuenta inmediata al *Reichstag* (Parlamento) con la suspensión acordada, la que puede quedar sin efecto si éste la anula.

Los párrafos segundo y tercero del artículo 48 de la Constitución alemana del 11 de agosto de 1919, establecen:

El presidente del Reich puede, cuando la seguridad y el orden público están gravemente perturbados o comprometidos en el Reich, tomar las medidas necesarias para su restablecimiento; puede, si ha lugar, recurrir a la fuerza armada. A este fin, puede suspender momentáneamente el

ejercicio en todo o en parte de los derechos fundamentales garantizados en los artículos 114 (libertad personal), 115 (inviolabilidad del domicilio), 117 (secreto de correspondencia), 118 (libertad de opinión, sobre todo de prensa), 123 (libertad de reunión), 124 (libertad de asociación) y 153 (propiedad privada).

El presidente del Reich debe sin retraso dar cuenta al Reichstag de todas las medidas tomadas por él, en virtud del primero o del segundo párrafo del presente artículo. Estas medidas deben quedar sin efecto si el Reichstag lo pide.

Los comentaristas de este precepto estimaron, atento su contenido, que toda la Constitución germana constaba de un solo artículo: el 48, que conduce a una *dictadura típica*; pues el Parlamento, ante las demandas presidenciales, se encontró varias veces en la alternativa de aceptar los decretos o ser disuelto, conforme a la facultad que al presidente concede su texto 25, para la disolución de aquel cuerpo. Y hubo juristas, entre otros *auschüts*, que consideraron que ese propio artículo revestía al presidente de la plenitud legislativa ordinaria, ya que supuesto el estado de necesidad a que responde la suspensión de garantías, el jefe del Estado podía adoptar, por decreto, todas las medidas, cualquiera que fuere su naturaleza, que requerían las circunstancias.

Y así fue como durante sus primeros doce años la vida política de la república alemana giró en torno de este artículo 48, hasta la ascensión al poder del régimen nazi, que acabó por desconocer la Constitución, lo cual explica la ausencia de toda actividad democrática de este país.

Los artículos 166, 168 y 170 de la Constitución del Brasil, al consagrar la institución de suspensión de garantías, lo hacen en los términos siguientes:

ARTÍCULO 166.- En caso de amenaza externa o inminencia de perturbaciones internas, o existencia de concierto, plan o conspiración, tendiente a perturbar la paz pública o poner en peligro la estructura de las instituciones, la seguridad del Estado o de los ciudadanos, podrá el presidente de la República declarar el estado de emergencia en todo el territorio del país o en la porción del territorio particularmente amenazado. Desde que

se haga necesario el empleo de las fuerzas armadas para la defensa del Estado el presidente de la República declarará el estado de guerra en todo el territorio nacional o en parte de él. Parágrafo único: Para ninguno de esos actos será necesaria la autorización del Parlamento Nacional, ni éste podrá suspender el estado de emergencia o el estado de guerra declarado por el presidente de la República.

ARTÍCULO 168.- Durante el estado de emergencia las resoluciones que está autorizado para adoptar el presidente de la República son las siguientes:

a) Detención en edificio o local no destinado a reos de delito común; destierro para otros puntos del territorio nacional o residencia forzada en determinadas localidades del mismo territorio, con privación de la libertad de viajar. b) Censura de la correspondencia y de todas las comunicaciones orales o escritas. c) Suspensión de la libertad de reunión. d) Busca y aprehensión en domicilio.

ARTÍCULO 170.- Durante el estado de emergencia o el estado de guerra no podrán conocer los jueces y tribunales de los actos practicados en virtud de ellos.

Nosotros participamos de la convicción de que si deplorable es que una Constitución prohíba o no establezca la suspensión de garantías, no menos deplorable es también dejar su engranaje a la determinación privativa de uno de los clásicos poderes, pues ello, además de que puede motivar arbitrariedades, casi siempre significa la negación del régimen de libertad.

Teoría sobre la suspensión de garantías

Inglaterra

La teoría constitucional inglesa sustenta el principio fundamental de que la suspensión del *writ of habeas corpus* debe hacerse siempre con la intervención del Parlamento.

El tratadista Blackstone, al glosar esta doctrina, expone lo siguiente:

Quando el reino está en peligro, la suspensión del *writ of habeas corpus* puede llegar a ser una medida necesaria. La sabiduría de nuestra Constitución consiste en que no deja confiado al Poder Ejecutivo determinar

cuándo el peligro del Estado es tan grave que haga conveniente esa medida, *porque toca al Parlamento hacerla cuando lo cree oportuno, suspendiendo el habeas corpus por un corto y limitado tiempo y autorizando a la corona para aprehender a las personas sospechosas, sin dar razón alguna para obrar así.* Se debe apelar a este recurso en casos extremos, y en ellos, si bien la nación prescinde de sus libertades por un corto tiempo, es para conservarlas y afirmadas en lo futuro.

Cabe llamar la atención sobre que si hasta antes de la Guerra Mundial del año de 1914 Inglaterra sólo conoció la suspensión de las garantías contenidas en el *Acta de Habeas Corpus del 27 de mayo de 1679*, con posterioridad se perfila en la vida jurídica de este país la figura de los *plenos poderes*. Y es así como en el año de 1918, Lloyd George creó, fundado en la flexibilidad de la Constitución, el *Gabine-te de Guerra*, que, de hecho, concentró todos los poderes necesarios para dirigir las operaciones. Más tarde, en 1920, una ley –*Emergency powers act*– reglamenta de antemano los poderes que, en cada caso, el Parlamento otorga al Gobierno. Apreciada por aquél la necesidad, entra en vigor dicha ley, que autoriza al Gobierno a adoptar, frente a un peligro, toda clase de medidas.

En fin: como en tiempos de guerra éste necesita y obtiene poderes lo suficientemente amplios para llevar a cabo los actos necesarios *sin la aprobación del Parlamento*, las *Leyes de Poderes de Emergencia de 1939, y 1940*, han conferídole “poderes inmensos para gobernar por órdenes aprobadas en el Consejo Privado (*Order in Council*)”.

Así, pues, si, en un principio, la teoría constitucional inglesa pug-nó sólo por la suspensión del *Acta de Habeas Corpus*, después ha ido aproximándose cada vez más a la figura jurídica de los “plenos poderes”, que arma, al Ejecutivo, de facultades legislativas, y lo autoriza para substituir, en ciertos aspectos, la Constitución, por una ley especial, y los preceptos de la legislación ordinaria, por otros para los tiempos anormales, con la creación particular de un derecho de excepción.

Estados Unidos de Norteamérica

La Constitución norteamericana del 17 de septiembre de 1787 es de una notable parquedad en lo que respecta a la institución de la sus-

pensión de garantías, pues apenas si en su Sección Novena, párrafo dos, prescribe que *el privilegio de “Habeas Corpus” no será suspendido, salvo cuando en casos de rebelión o de invasión, la seguridad pública lo requiera*. Esto hizo exclamar a un jurista mexicano –Vallarta– que el artículo 29 de nuestra Constitución de 1857 era, sin comparación, mejor que el equivalente norteamericano. Y, hasta cierto punto, es certero ese juicio, por cuanto a que la Constitución citada al autorizar la suspensión de ese privilegio, sin determinar quién debe hacerlo, “contiene un vacío que, o compromete la salud pública, o da lugar a graves abusos del poder”.

Durante la época de la guerra civil, el presidente Lincoln se creyó con facultades exclusivas para suspender temporalmente el privilegio del *Habeas Corpus*; mas llegado el caso al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, ésta determinó que tal suspensión sólo podía realizarse con la aprobación del Poder Legislativo.

Desde entonces, es doctrina admitida en Estados Unidos que la suspensión de tal privilegio requiere la anuencia del Congreso Federal.

No se piense que con la suspensión de este beneficio se agota esta materia en el Derecho constitucional norteamericano, ya que a través de los *poderes de guerra* de que disfruta el Ejecutivo Federal, se otorgan a éste diversas facultades que originan múltiples restricciones de los derechos individuales públicos.

Francia

Francia es, en la doctrina constitucional, la que crea la teoría del *estado de sitio*, aunque distingue entre el *estado de sitio ficticio* “aplicado a una ciudad abierta o a un territorio en tiempo de paz”, procedimiento, por lo demás, al que se recurre en circunstancias excepcionales, y el *estado de sitio real*, situación originada por las necesidades de la defensa marcial a una plaza de guerra o a un puesto militar.

Y el Estado francés llegó precisamente a la formulación de esa teoría, después de diversos ensayos que tuvieron su fin con la Ley del 9 de agosto de 1849, a que dió origen el artículo 106 de la Constitución del 4 de noviembre de 1848, y con la del 3 de abril de 1878.

La doctrina a que nos referimos considera que la suspensión de las garantías puede tener aplicación conforme a la teoría constitucional

en que funda su vida ese Estado, y que dicha suspensión afecta, fundamentalmente, el principio de la división de poderes y, más concretamente, el sistema de competencias que en tiempos normales señala las facultades que corresponden a la autoridad civil y a la militar; pero estima igualmente que la declaración del estado de sitio, a que conduce esa suspensión, pertenece al Poder Legislativo, quien decide sobre él y ejerce, a este respecto, severo control sobre el Ejecutivo. En tal sentido se orientan las prescripciones de la Ley del 3 de abril de 1878.

A virtud del estado de sitio que puede decretarse en Francia, la autoridad militar recibe poderes policíacos excepcionales y especiales, los cuales enumera el artículo 9 de la Ley de 1849, teniendo, por ende, el derecho de registrar de día y de noche el domicilio de los ciudadanos; de expulsar a los que hayan sufrido condena anterior y a las personas que no tengan domicilio fijo en el territorio declarado en estado de sitio; de ordenar la entrega de armas y municiones y de proceder a su busca e incautación, y de prohibir las reuniones y las publicaciones que juzgue expuestas a excitar o mantener el desorden, aunque esta última materia aparece regulada en forma especial ya, por la ley promulgada el día 5 de agosto del año de 1914, que castiga con penas muy severas las indiscreciones cometidas por la prensa en tiempo de guerra.

Solución germánica y solución franco-anglo-americana

La significación general de la teoría de la necesidad, tiene, según Barthélémy, dos soluciones contrapuestas: la *solución germánica*, que hace del estado de necesidad una teoría jurídica y que proclama la existencia de un *derecho de necesidad* reconocido aun en el silencio de la Constitución; y la solución *franco-anglo-norteamericana* que no reconoce el derecho de necesidad y proclama que el estado de necesidad no es otra cosa que una teoría política que el gobierno podrá invocar ante el Parlamento para explicar su ilegalidad y volverla excusable *políticamente*.

La solución germánica

La mayor parte de las Constituciones monárquicas –según expresa

el autor apuntado— preveían formalmente el *Notrech* y proclamaban expresamente que el estado de crisis liberaba al Poder Ejecutivo del respeto de la Constitución y de la ley, aboliendo momentáneamente los límites constitucionales en los derechos del monarca provocando una vuelta temporal a su poder absoluto.

La solución anglo-franco-americana

El mismo tratadista expresa que el principio capital moderno es el imperio de la ley, aun en los tiempos de crisis. No hay derecho de necesidad; existe una superioridad momentánea de los hechos sobre esta gran previsión humana que es la Constitución, pero no hay superioridad jurídica de la necesidad o de la Constitución.

Por tanto, todo acto realizado por el estado de necesidad pero con violación de la Constitución y de la leyes un acto irregular, inconstitucional, ilegal. La necesidad no crea ante el silencio de la Constitución, una competencia nueva que permita al gobierno realizar actos jurídicamente regulares; sólo al Gobierno que comete estas ilegalidades se le puede excusar por la única autoridad constitucional: el Parlamento, al que corresponderá autorizar de un modo expreso la excusa por un *bill d'indemnité*.

La suspensión de garantías en México

Antecedentes

La institución de suspensión de garantías es propia de los Estados americanos, pues, a diferencia de lo que acontece con las Constituciones europeas, que generalmente no la consagran, las leyes fundamentales de todos aquellos Estados sí determinan el procedimiento que debe observarse para restringir los derechos públicos individuales.

México encauzó su vida institucional dentro de esta corriente que, en cierto modo, tiene su antecedente inmediato en el régimen constitucional español —fuente, en varios aspectos, de nuestro Derecho Público— y desde su primer Código Político, hasta el actualmente en vigor, previó, en sus leyes constitucionales, el caso de limitación de garantías, aunque, en ocasiones, en una forma más restringida que

en otras. Sólo el problema concerniente al otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, como consecuencia de la suspensión de los derechos del hombre, se plantea constitucionalmente hasta el año de 1857, surgiendo con la Carta Magna de ese año.

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*; ya que dichas Constituciones estatuyen, basándose en aquella, y casi en los mismos términos, *que en los casos de invasión y sedición graves, podrá el Congreso decretar, por tiempo limitado, la suspensión de las formalidades requeridas para la aprehensión y detención de los delincuentes*.

Con el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del 15 de mayo de 1856, conocido con el nombre de *Estatuto de Comonfort*, se orienta la doctrina mexicana hacia una suspensión de garantías mucho más amplia. Y, precisamente, por las circunstancias especiales que guardaba la Nación en esos momentos, de anomalía constitucional, por no estar funcionando el órgano legislativo, se da facultad en ese Estatuto al presidente de la República para limitar, sin la intervención de ningún otro poder, los derechos individuales públicos, al prescribir que aquel magistrado podía obrar discrecionalmente –aunque necesitaba siempre la aprobación del Consejo de Ministros– para defender la, independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública; pero que en ningún caso podía imponer la pena de muerte, ni la de azotes, marca, mutilación, infamia trascendental y confiscación de bienes.

No es sino hasta la Constitución Federal promulgada el 5 de febrero de 1857, cuando se incorpora al Derecho Público Mexicano la suspensión de garantías con el profundo sentido que su elaboración doctrinaria exigía; y así es como se convierte en una institución constitucional que obra directamente en beneficio del orden estatal y de la Constitución, a fin de que los hombres que forman la comunidad política prescindan transitoriamente de algunos de sus derechos fundamentales, para reafirmarlos después en su vida regular.

Y esta Constitución estableció en su artículo 29 que:

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

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

Estudio analítico y doctrinario del artículo 29 de la Constitución de 1917

Generalmente se afirma que el artículo 29 de nuestra vigente Constitución es casi igual al del mismo número de la ley fundamental de 1857, sin repararse en que las diferencias que existen entre ambos preceptos, hacen que el texto constitucional actualmente en vigor se ajuste más a la doctrina dominante en esta esfera del Derecho político.

Mas como en mucho se asemejan, resulta interesante conocer los comentarios en punto a la doctrina que, en torno del artículo 29 de la Constitución de 1857, hicieron nuestros más significados constitucionalistas del siglo pasado.

Casi todos ellos pugnaron por su reforma. Y si a Arozamena le pareció que los términos en que estaba concebido “eran alarmantes por su tenor”, Montiel y Duarte estimaba que después del “afán patriótico de los legisladores constituyentes para levantar el grandioso edificio de los derechos del hombre, infunde desaliento la consideración de que todo su trabajo queda minado con este artículo”; y Vallarta, que escribía con más conocimiento de causa sobre estas cuestiones, pensaba que el precepto invocado, aunque contenía varios aciertos, debía ser objeto de “urgente reforma”, concretando ésta en que debía establecerse que no podían suspenderse las garantías inherentes a la naturaleza del hombre (esclavitud, mutilación, condena sin juicio); que podían limitarse

las relativas a las fórmulas legales prescritas para poder ser detenido, y suprimirse otras, como la concerniente al derecho de portar armas.

Tal vez opiniones como aquellas se debieron a que nunca se hizo el estudio de ese artículo a la luz de la doctrina y de acuerdo con los juicios de la razón. Mas esto no quiere decir que no haya habido algo de cierto en los clamores que fundaron tales glosas, sobre todo si se tiene en cuenta las épocas turbulentas por las que atravesó el país, y en las cuales tuvo su aplicación.

La interpretación de un precepto constitucional, como de cualquier disposición legal, exige siempre su desmenuzamiento, con objeto de determinar así lo bueno y lo malo que contenga, a través de los guiones definitivos que la doctrina ofrece para fijar su recto sentido y genuino alcance.

Al artículo 29 de la Constitución actual se le empezó a estudiar hasta después de la suspensión de garantías decretada con motivo del estado de guerra existente entre México e Italia, Alemania y Japón. La literatura jurídica en esta materia, como en algunas otras del Derecho Público mexicano, no es, pues, abundante, ya que en los últimos lustros se han producido pocos estudios de carácter constitucional. De consiguiente, el interés por esclarecer la significación de este artículo es de un valor innegable, proponiéndonos hacer esto en los siguientes apartados.

Este artículo 29 prescribe:

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.

Casos de suspensión

Todas las constituciones mexicanas han determinado siempre en qué casos pueden suspenderse las garantías; y la actual, en los mismos términos que la anterior de 1857, los fija también. La invasión, la perturbación grave de la paz pública y cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto (artículo 29), es motivo fundado y bastante para limitar algunos de los derechos que prescribe, a favor del hombre, nuestro régimen constitucional.

Los casos de invasión (*guerra extranjera*) y de perturbación grave de la paz pública (*guerra civil o intestina*) están universalmente admitidos por el Derecho Público de todos los países que han legislado sobre el particular, como casos indiscutibles en los cuales opera la suspensión de los derechos. La doctrina mexicana se ha adherido, a este respecto, a la corriente de las teorías contemporáneas en esta materia. Sin embargo, en un caso se separa bastante de ésta, y es cuando el artículo 29 constitucional determina la suspensión, porque *la sociedad esté en grande peligro o conflicto*.

Montiel y Duarte y Lozano estimaron, desde el siglo pasado, que este caso era *vago*, y debía suprimirse; no pensando lo mismo Castillo Velasco, Coronado y Ruiz que sí lo encontraron justificado.

En realidad, no es la Constitución de México la única que establece que cuando se dé ese caso se suspendan los derechos fundamentales; pues al igual que la nuestra lo hacen las de Finlandia, Letonia, Cuba, Honduras, Nicaragua, el Salvador y Venezuela, lo que demuestra que, hasta cierto punto, existen razones de peso para pensar que debe subsistir dicho caso en nuestra legislación constitucional.

La sociedad puede estar en grande peligro o conflicto, no sólo por una declaración de guerra extranjera o por la realización de un movimiento armado, sino también por hechos físicos como las *epidemias*, los *terremotos*, las *inundaciones*, etc., que pueden perturbar gravemente la paz pública. Por consiguiente, en esos casos, debe operarse igualmente la suspensión; siendo de observarse que como la necesidad de ésta no queda sujeta a la calificación exclusiva del presidente de la República, sino que requiere también la del Consejo de Ministros y la del Congreso Federal, estos organismos están capacitados constitucionalmente para determinar si la medida de

suspensión propuesta es o no fundada, a efecto de que tenga lugar la restricción de los derechos.

Órganos que intervienen en la suspensión

En el proceso constitucional de suspensión de garantías, *el ejercicio de la acción respectiva pertenece privativamente al presidente de la República*, con exclusión de cualquier otro órgano estatal, pues conforme al artículo 29 de la Carta Política de 1917, sólo a iniciativa de aquél pueden limitarse dichas garantías; pero el mismo artículo 29 exige que la suspensión que decreta aquél, debe aprobarse por el *Consejo de Ministros* y por el *Congreso de la Unión* o, en los recesos de éste, por la *Comisión Permanente*.

Y la doctrina unánimemente reconoce que tal acción le corresponde legítimamente al Ejecutivo, por hallarse éste en la posibilidad de contar con “datos más seguros y prácticos” que los otros poderes, “para juzgar con acierto una situación pública determinada”, y así lo han establecido todas las Constituciones de México.

En cambio, nuestro Derecho político no presenta la misma uniformidad por lo que hace a la intervención del Consejo de Ministros y de las Cámaras Federales para la restricción de los derechos.

Desde luego, en la Constitución de 1824, la suspensión se efectúa con la sola determinación del presidente de la República; pero en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 aparece ya, por vez primera, que aquella requiere, para su legalidad, la aprobación de la *Junta de Ministros* (Ley Cuarta, artículo 18). Y aunque las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 no establecen tal requisito, a partir del Estatuto de Comonfort (artículo 82) sí vuelve a exigirse, hasta la Constitución actualmente en vigor.

Cuando el Consejo de Ministros acuerda la suspensión de garantías propuesta por el Ejecutivo, “en funciones excepcionalmente de régimen parlamentario”, actúa en su calidad jurídica de órgano estatal que goza de autonomía constitucional para rechazar o aprobar la medida iniciada por aquél.

El acuerdo que tome ese Consejo puede ser por mayoría o por unanimidad; mas los Secretarios de Estado que nieguen su aprobación a la iniciativa sujeta a su consideración, deben renunciar por su

oposición a la política del Gobierno, del cual dependen, precisamente en los momentos en que la acción gubernamental demanda unidad absoluta.

Suspender los derechos individuales públicos es decretar una medida de excepcional importancia en la vida jurídica de un pueblo, que no debe quedar jamás sujeta a la determinación de uno de los poderes –del Ejecutivo– sino que debe ser aprobada siempre por el Legislativo.

La teoría ha pugnado porque así sea, y, a la postre, únicamente Alemania y Brasil permanecen al margen de tal teoría.

México hace más de un siglo que la acata fielmente; pues si hasta antes de la Constitución de 1843 no la observaba, desde la promulgación de ésta aceptó definitivamente esta tesis, siguiendo, sobre el particular, los lineamientos de las doctrinas inglesa, francesa y española.

De consiguiente, si el Congreso de la Unión no aprueba la iniciativa del Ejecutivo sobre suspensión de derechos, la decretada por éste no puede tener, como se desprende de los términos del artículo 29 de la Carta mencionada, validez constitucional, aunque tal vez sería preferible que, al igual que el precepto 41 de la Constitución de Cuba de 1940, se estableciera expresamente que la suspensión acordada por el presidente de la República y por el Consejo de Ministros que no sea aprobada por el Poder Legislativo, no surte efectos.

Lugares en que opera la suspensión

A diferencia de todas sus antecesoras, la Constitución de 1917 estatuye categóricamente que las garantías pueden suspenderse *en todo el país, o en lugar determinado* (artículo 29).

Esta novedad de nuestra vigente legislación constitucional tiene mucha importancia. Pues si la invasión o la rebelión pueden ser motivo fundado, las más de las veces, para restringir los derechos en todo el territorio nacional, en cambio, la que se apoye en el caso que *la sociedad esté en grande peligro o conflicto*, no lo será, por lo general; ya que si una epidemia localizada en el Estado de Coahuila puede justificar que se limiten las garantías en ese Estado y posiblemente en los que le son limítrofes, no podrá jamás servir de base para que se haga en Nayarit o Campeche.

No cabe duda, pues, que sólo una situación real de emergencia puede ser guión definitivo para la determinación de los lugares en que deban restringirse las garantías; pero, de todos modos, los órganos estatales que intervienen en la suspensión tienen una limitación objetiva, pues la medida debe ser adecuada a las necesidades especiales que reclame la situación de excepción.

Por lo demás, queremos dejar expresamente consignado que las Constituciones de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Panamá, Perú y Venezuela, como otras varias, en los mismos términos que la de México, precisan que la suspensión puede ser, con respecto a una parte, o con relación a todo el territorio.

El artículo 29 de la Constitución de 1857 fue severamente criticado, porque estableció la suspensión de las garantías que otorgaba al hombre, con excepción de las que aseguraban la vida de éste, lo cual hacía pensar a Vallarta y Coronado que podían limitarse “todas” menos la concerniente a la inviolabilidad de la vida humana.

Y a Vallarta preocupaba en tal grado esta disposición, que al proponer que se la reformara, cuanto antes, era con el objeto de que se consignara cuáles garantías podían restringirse, en las que no debían quedar incluidas las inherentes a la condición humana, considerando que: “...Si en México se ha de poder suspender *toda garantía* con excepción de las que se refieren a la vida del hombre, no matándosele, ¡se le puede constitucionalmente despojar de su propiedad, atormentar, mutilar, condenarlo sin juicio, reducirlo a la condición de esclavo!... ¡La lógica nos impone esta terrible consecuencia! En honra de mi patria debo apresurarme a decir que aunque los términos generales de la ley autorizan esa consecuencia, nunca ni en el calor de las más apasionadas luchas políticas, ni en medio de los peligros más graves para la República, se ha hecho una suspensión de garantías que legalice esos injustificables atentados: nunca aquí se ha permitido en nombre del artículo 29, la esclavitud, la mutilación, la condenación sin juicio, el despojo de la propiedad sin indemnización. Si en México se han cometido errores, nunca se han autorizado esos crímenes contra la civilización. Suspensión de garantías se ha hecho, es cierto, sin más fin que asegurar el triunfo de una facción vencedora, hasta poniendo una mordaza en la boca de los vencidos; suspensión se ha hecho en que se ha deprimido el delito político hasta colocarlo al nivel que tiene

el común, y el común más odioso para así poder castigar al enemigo bajo el imperio de una ley cruel; suspensión, en fin, en que la pasión política ha ido cayendo de error en error; pero ningún Congreso mexicano, preciso es repetido, ha tenido la desgracia de suspender *todas las garantías*, con excepción de las que aseguran la vida del hombre, como el texto constitucional lo permite; ningún Congreso ha creído siquiera posible que aquí en nombre de la ley se esclavice, se mutile, se atormente. Pero siempre se debe reformar, y cuanto más pronto mejor, un texto constitucional que autoriza permisos que pueden llegar hasta la barbarie; se debe corregir con tanta mayor razón, cuanto que es de evidencia que su letra, que la *generalidad alarmante de sus términos* está en contradicción con el espíritu en que fue concebido, con la voluntad manifiesta del constituyente, que lo menos que quiso fue que se desconocieran las *garantías que preconizó como inherentes a la naturaleza del hombre*. El artículo 29 debe modificarse en el sentido de que él mismo defina cuáles son aquellas garantías que además de las que aseguran la vida, no pueden, no deben suspenderse jamás, ni por ningún, motivo, las que, por proteger ciertos derechos que nunca la sociedad ni la ley pueden desconocer, establecen prohibiciones que no deben violarse (las relativas, por ejemplo, a la esclavitud, la mutilación, el tormento, la condenación sin juicio, la aplicación de leyes *ex post facto*, etc.), y cuáles son las que pueden restringirse solamente en nombre de la salud pública y cuándo, en conflicto del derecho social y del individual, aquél debe sobreponerse a éste, sin afectar los esenciales a la naturaleza del hombre (como, por ejemplo, la detención por más de tres días sin auto de prisión, la ocupación de la propiedad con indemnización posterior, el juicio de imprenta por jueces que no sean jurados, etc.), y cuáles, en fin, pueden suspenderse por entero, sin desconocer esos derechos naturales (como el viajar con pasaporte, como el no portar armas, como el no reunirse para tratar asuntos políticos, etc.). Y no sólo esto debiera comprender la reforma de aquel, texto, sino ordenar que cuando alguna ley haya de suspender las garantías, se expresen en ella con toda claridad cuáles sean, se demarquen las restricciones que deben sufrir, y sobre todo, establecer que esa ley contenga los preceptos que regulen los derechos y deberes de los habitantes de la República durante la suspensión misma de las garantías. Así quedarán extinguidos de raíz grandes abusos.

Aunque no debo ocuparme en este estudio de las cuestiones abstractas que se debaten en la esfera más elevada de la ciencia, ni entrar en el examen de las teorías que escuelas rivales sustentan acerca del origen del derecho, me siento obligado a decir aunque no sea más que una palabra sobre el reproche de inconsecuente que se hace a nuestra Constitución, porque “autoriza la suspensión de garantías que ella misma preconiza como inherentes a la naturaleza del hombre”. “Absurdo sería el suponer siquiera que todas las garantías que enumera la Constitución fueran otros tantos derechos de esa clase, que todas fueran igualmente sagradas como inherentes a la condición humana, porque es absurdo decir que el derecho de viajar sin pasaporte, está a igual altura que el derecho de no ser esclavo. De esas garantías hay unas que nunca pueden limitarse sin atentar contra la naturaleza del hombre; otras que pueden restringirse, y algunas que son susceptibles de supresión temporal. Pertenece a la primera categoría el derecho del hombre a ser libre, a no ser esclavo; es ejemplo de la segunda especie el derecho de no ser preso sino con ciertas fórmulas legales, y constituye la tercera clasificación el derecho de portar armas”.

El Constituyente mexicano (1916-1917) que elaboró la vigente Constitución modificó el sistema que prescribía la Ley fundamental anterior, al determinar que son materia de suspensión *las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación* (artículo 29); con lo cual creó una nueva fórmula que, por lo correcta, supera, en mucho, a la de 1857. Además, el mismo Constituyente estableció dos diferencias consideradas por la Comisión Dictaminadora del Proyecto de Constitución muy racionales: que la suspensión pueda contraerse a determinada región o extenderse a todo el país y sin exceptuar la suspensión de aquellas garantías que aseguran la vida del hombre, excepción que prácticamente venía a nulificar el efecto de la suspensión. Los motivos que la Comisión expone son los de que si se aprueba por el Ejecutivo en Consejo de Ministros y por el Congreso una medida tan grave como la suspensión de garantías, es evidente que lo exigirá la salvación pública; y para que tal medida produzca el efecto deseado será indispensable dejar a los Poderes que la decretan, libertad para que ellos mismos fijen, el alcance de aquella en vista de las circunstancias, pues que de no comprender también la suspensión de las garantías las que protegen la vida, no producirá la medida otro

resultado que poner en descubierto la impotencia del Poder Público para garantizar la seguridad social.

Y aunque recientemente se ha expresado que “el artículo 29 actual no limita las garantías que pueden suspenderse”, con lo cual quiere hacérsele incurrir en los mismos defectos que tenía, al decir de sus comentaristas, su antecesor, una honda reflexión en torno de él demostrará que la suspensión sólo opera en relación con algunos derechos, pero no con respecto a todos.

Si la restricción de los derechos sólo puede hacerse, constitucionalmente, *por medio de prevenciones generales* (artículo 29), es evidente que queda excluida toda posibilidad para suspender el primer párrafo del artículo 13 del Código Político en vigor, *resultando inmediatamente que durante el estado de emergencia, como en los tiempos normales, ninguna persona puede ser juzgada por leyes privativas*.

La ley privativa lo es únicamente en cuanto a su forma, pues como no es *general*, ni *permanente*, ni *abstracta*, carece de los elementos intrínsecos o materiales que caracterizan a toda ley. De modo, pues, que al prescribirse que la suspensión sea a través de prevenciones generales, la Constitución reconoce la supremacía de la norma de derecho, y asegura, para las épocas de excepción, la existencia de un sistema jurídico que, como corresponde a la esencia de éste, tiene que contener un régimen de garantías en favor de la persona y de sus bienes, por ser el derecho un orden para promover y mantener la paz.

Pero aun de la misma fórmula que consigna el artículo 29 vigente se desprende que nada más algunas garantías pueden ser objeto de suspensión pero no todas, ya que únicamente autoriza la limitación de las que sirvan de impedimento para hacer frente inmediatamente a la situación, y entre éstas nunca ofrecen “obstáculo”, las inherentes a la condición de la persona humana; y así lo aquilató el régimen del señor presidente *Manuel Ávila Camacho*, cuando al reglamentar la suspensión de garantías que propuso al Congreso de la Unión, *no limitó, como tampoco éste, las que proscriben la esclavitud, la aplicación retroactiva de las leyes, la condena sin juicio y el ser juzgado por leyes privativas y por tribunales de comisión*.

El estado de necesidad es el índice para puntualizar qué garantías deben suspenderse; pues la guerra extranjera (invasión), la rebelión (perturbación grave de la paz pública) y la sociedad en grande peligro

o conflicto (inundaciones, incendios, epidemias, terremotos, etc.) plantean situaciones de emergencia no sólo diversas sino diferentes, que originarán en unos casos una suspensión más amplia que en otros, en una relación siempre de medio a fin.

La fórmula que contiene la Constitución de 1917 para decidir qué garantías pueden ser objeto de suspensión es un acierto, y tiene antecedentes en el régimen constitucional de Francia (Constitución de 1848, artículo 11). En la actualidad observan esta misma fórmula, en Europa, las leyes fundamentales de Finlandia, Letonia y Lituania, y en América, las de Argentina, Colombia, Haití y Paraguay.

Suspensión por tiempo limitado

La suspensión de garantías se funda siempre en una situación anormal; mas como ésta nunca es perenne sino precisamente transitoria, por ello la restricción de los derechos individuales públicos es por *tiempo limitado* (artículo 29), pues de otro modo, además, se abrogaría de hecho, la Constitución.

La legislación constitucional extranjera varía mucho en este punto; y si algunas leyes fundamentales determinan exactamente el tiempo que debe durar la suspensión (España, Bolivia, Cuba, Chile y Perú), otras, en cambio, indican expresamente que la misma suspensión debe concluir al cesar las causas que la motivaron (Brasil, Ecuador y Venezuela).

La Constitución mexicana (artículo 29) exige como condición para que la suspensión se decrete, que ésta sea por tiempo limitado, habiéndose observado diversas formas para precisar cuándo termina tal suspensión.

Y si las Leyes de 7 de junio de 1861 (artículo 10) y del 15 de marzo de 1911 (artículo 7) establecieron que la suspensión de garantías era por un término de seis meses, la del 27 de mayo de 1863 prescribió que su duración sería hasta treinta días después de la próxima reunión del Congreso Federal.

El Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, de 1º de junio de 1942, que aprobó la suspensión de garantías acordada por el C. presidente de la República y el Consejo de Ministros, determinó que la suspensión de que se trata duraría todo el tiempo que nuestro país permaneciera en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón, o con

cualquiera de estos países, y sería susceptible de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta treinta días después de la fecha de cesación de las hostilidades, con lo cual se siguió el sistema de limitar los derechos del hombre por todo el tiempo que durase el conflicto (guerra extranjera) que le dió origen, hasta treinta días después de su terminación.

Previsiones generales

La Constitución vigente, como la anterior (1857), condiciona la restricción de las garantías individuales, a que ésta se haga por *medio de previsiones generales* y sin que se contraiga a determinado individuo, lo que significa que la suspensión no tiene el alcance de anular el régimen de garantías, sino de sustituirlo por otro más limitado y adecuado a la época excepcional en que tiene su aplicación.

Facultades extraordinarias

Con la institución de la suspensión de garantías corren aparejadas las autorizaciones que el Congreso de la Unión puede otorgar al Ejecutivo Federal, para que haga frente a la situación de emergencia motivada por una invasión, por la perturbación grave de la paz pública o por cualquier caso que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto; pero si la suspensión puede ser aprobada por la Comisión Permanente, ésta jamás puede conceder autorizaciones a aquel Poder —el Ejecutivo—, porque la Constitución se lo veda, en atención a que no podría delegar lo que no tiene, como son las facultades legislativas.

El artículo 49 constitucional estatuye que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; pero que no podrán reunirse dos o más de esos 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 lo dispuesto en el artículo 29, no procediendo, en ningún otro caso, el otorgamiento de tales facultades extraordinarias para legislar.

Las facultades extraordinarias tienen un viejo historial en nuestro Derecho político. Apenas expedida la Constitución Federal de 1824 se otorgaron esas facultades al Ejecutivo, por Decreto del Congreso de

la Unión del año de 1829, y lo mismo se hizo en 1831, procediendo aquél a legislar sobre diversas materias.

Mas el problema se plantea, en términos estrictamente constitucionales, hasta la vigencia de la Ley Federal de 1857. Es entonces cuando se discute si conforme al artículo 50 (hoy 49) se pueden conceder facultades extraordinarias para que legisle el Poder Ejecutivo, y si en el año de 1877 se resolvió, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en forma negativa dicho problema, en 1879, cuando Vallarta era presidente de ese Alto Tribunal, se estableció que sí procedía el otorgamiento de dichas facultades, porque “reteniendo el Congreso la suprema potestad legislativa; ni se reúnen dos poderes en una sola persona, ni se deposita el Legislativo en un solo individuo, ni se infringe, por consecuencia el artículo 50”.

Bajo la vigencia de la actual Constitución, el problema ha desaparecido; pues al aprobarse por el Congreso Constituyente los artículos 29 y 49, expresamente se determinó que entre las autorizaciones que el Poder Legislativo podía otorgar, al Ejecutivo, estaba la de legislar, mediante la delegación de facultades legislativas, y así se asentó en el dictamen que produjo la Comisión que estudió esos artículos, y el cual dice lo siguiente: “La Comisión aceptó dichas ideas y las razonó así en su dictamen: “Las mismas razones por todos conocidas, que desde hace siglos se han dado para la división de dichos poderes, implican la prohibición más absoluta de la reunión, en una sola persona, de dos de ellos”. La conveniencia de la deliberación, discusión y representación de las diversas tendencias de la opinión de un país en la elaboración de sus leyes, circunstancias aquellas que suponen una colectividad que ejerce el Poder Legislativo, forzosamente impone la prohibición de que dicho Poder resida en un solo individuo. Las dos últimas reglas tienen una excepción y son el conjunto de casos de que habla el artículo 29, porque en ellos puede otorgarse al Ejecutivo la facultad de expedir algún decreto para el establecimiento de una penalidad especial, o bien para el de tribunales también especiales y procedimientos propios para la situación anormal a que dicho artículo se refiere; también en este caso, el artículo 29, puede suceder que los tribunales especiales referidos se constituyan para la muy expedita y rápida aplicación de la ley, por autoridades auxiliares del Poder Ejecutivo. Y en todos estos casos vienen, por la fuerza de las circunstancias, a reunirse en el personal

de un poder dos de ellos, si bien esto sucede bajo la reglamentación estricta del artículo 29, la vigilancia de la Comisión Permanente, y por un tiempo limitado. Pero la simple posibilidad de que suceda, es bastante para ameritar la excepción al principio general que antes se ha establecido.”

Las autorizaciones que el Congreso de la Unión puede otorgar al Ejecutivo de la Unión comprenden estas dos materias: *a) Mayor amplitud en su acción administrativa, y b) Delegación de facultades para legislar.*

El decreto del Congreso Federal de 1º de junio de 1942, que aprobó la suspensión de garantías, se ajustó perfectamente a los textos 29 y 49 constitucionales, al prescribir, a través de sus artículos 4º y 5º, que se autorizaba 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, y que se le facultaba para legislar en los distintos ramos de la propia Administración Pública, quedando obligado a dar cuenta al Congreso de la Unión del uso que hubiere hecho de tales facultades.