

SERIE  
ESTUDIOS **41** JURÍDICOS  
NÚMERO

# La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad

MARIO DE LA CUEVA  
JOSÉ AGUILAR MAYA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

SERIE

ESTUDIOS

41

JURÍDICOS

NÚMERO

# La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad

MARIO DE LA CUEVA  
JOSÉ AGUILAR Y MAYA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
México 2006

# COLECCIÓN LECTURAS JURÍDICAS

Serie Estudios Jurídicos  
Número 41

Primera edición: 2006  
© D.R. Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

FACULTAD DE DERECHO

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio,  
sin autorización escrita de su legítimo titular de derechos.

ISBN (Serie Estudios Jurídicos): 970-32-0140-7  
ISBN (núm. 41): 970-32-4138-7

Impreso y hecho en México

## Índice

La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad Mario de la Cueva	3
Palabras del director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia Antonio Carrillo Flores	29
La suspensión de garantías José Aguilar Maya	30

*La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad*, editado por la Facultad de Derecho, se terminó de imprimir en noviembre de 2006, en los talleres de Estampa Artes Gráficas, S.A. de C.V. México, D. F. Para su composición se utilizaron tipos Baskerville. Los interiores se imprimieron en papel cultural de 90 grs. La edición consta de 1000 ejemplares.

## La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad

MARIO DE LA CUEVA\*

La impresión que se gana después de escuchar un cursillo sobre el tema “Suspensión de Garantías y Facultades Extraordinarias”, es que el asunto resulta inagotable entre nosotros. La Historia ha jugado una mala pasada a los juristas, pues un tema que pudiera ser sencillo, se complicó por la fuerza de los hechos, hasta adquirir perfiles de insoluble. La tragedia de nuestro artículo 29 constitucional, según revelaron las brillantísimas conferencias del profesor Tena Ramírez, radica en la lucha empeñada desde 1824 entre la realidad y las necesidades mexicanas y el ideal de libertad política expresado en la doctrina de la división de poderes y en la cual salieron victoriosas la realidad y la necesidad.

El tema de esta plática es *La vuelta a la normalidad*; ¿qué ocurrirá, mejor, qué debe ocurrir cuando termine la guerra? ¿Cuál deberá ser la situación que se produzca? Principiamos a acostumbrarnos a este régimen de suspensión de garantías y facultades extraordinarias; contemplamos con cierta familiaridad las leyes y decretos de emergencia y, en ocasiones, los encontramos mejores que la Legislación del Congreso. Con motivo de la proyectada huelga de tranvías, se felicitaba el periódico *Excelsior* de que el Poder Ejecutivo gozara de facultades extraordinarias que le permitieron lograr la continuación del servicio mediante la medida extraordinaria de ocupar temporalmente los bienes de la empresa. El tema, *La vuelta a la normalidad* no ha sido explorado entre nosotros; una respuesta imprudente, que me arrancó el señor director de esta Escuela, después de pagar un desayuno, sobre si aceptaba sustentar esta plática, me ha obligado a meditar

---

\* Conferencia sustentada el 12 de febrero de 1945.

en las consecuencias de la vuelta a la normalidad. Pero no he podido considerar el problema aisladamente; hube de centrarle entre todas las cuestiones que provoca nuestro artículo 29 constitucional. Habré, pues, de pasar revista, siquiera sea en forma breve, a los siguientes asuntos, antes de abordar el tema de esta charla:

1. La naturaleza jurídica del artículo 29 de nuestra Constitución
2. Modificaciones al orden constitucional normal, permitidas por el artículo 29
3. Los requisitos de aplicación del artículo 29
4. Efectos que se producen por la aplicación del mismo artículo
5. Cesación de estos efectos, o mejor, la vuelta a la normalidad

Es seguro que voy a defraudar a todos, pero no pude evitarlo. Es tan apasionante el problema de la “Suspensión de Garantías y Facultades Extraordinarias” que sin sentirlo, me adentró en los temas y, por otra parte, había tanta necesidad de fundar cada una de las soluciones que proponíamos al final, que hube de abordar las cuestiones enunciadas. Estas, así lo esperamos, serán simple consecuente de lo que digamos en los párrafos previos.

### **La naturaleza jurídica del artículo 29 de nuestra Constitución**

La Constitución es la norma jurídica fundamental del país. Pero, según precisó con positiva elegancia nuestro querido maestro de Derecho Constitucional, don Antonio Martínez Bález, es la regla jurídica fundamental, pero únicamente para la vida normal del país; dicho en otras palabras, la Constitución supone la vida armónica y regular del ser político y sus normales relaciones de carácter internacional. Cuando estos supuestos faltan, cuando se presenta el *estado de emergencia*, cuando se encuentran en peligro la integridad o la vida del ser político mexicano, urge un principio capaz de hacer frente a la situación. La necesidad de este principio es conforme a la exigencia de los hechos y a la lógica del orden jurídico, porque, de un lado, la realidad y la necesidad se imponen al orden jurídico y, por otra parte, la razón exige que situaciones distintas sean gobernadas por normas diversas.

Para resolver estas exigencias, apareció el artículo 29, precepto que podría definirse diciendo que es *el conjunto de medidas de naturaleza jurídico-política, permitidas por la Constitución, para hacer frente al estado de emergencia motivado por la ruptura de la armonía del ser político mexicano*.

En ocasiones, particularmente en las horas de pereza, que en mi son muchas, o cuando se ha cansado el pensamiento, lo que también me ocurre, quisiera uno acogerse a la llamada *Ciencia Formal del Derecho*, porque, si se tuvo la suerte de leer en la juventud los dos libros fundamentales de Kelsen, las soluciones se presentan tan fáciles, que no hay lugar al cansancio y sí, en cambio, permiten el ocio. El antiguo jefe de la Escuela Jurídica Vienesca, nos diría: “El Estado no puede actuar sino por actos jurídicos, porque el Estado mismo es una categoría jurídica; es la personificación del orden jurídico de la Ley fundamental”. Ahora bien, nuestro artículo 29 forma parte del orden jurídico total y fundamental creado en la Constitución; luego todos los actos que ejecute, el Estado en aplicación de ese artículo 29, serán actos jurídicos. Esto es y traduciendo a un lenguaje latino la anterior explicación: *El artículo 29 es una norma jurídica y la situación que deriva de su aplicación es, igualmente, una situación jurídica*.

¿Será verdad el anterior discurso? Coincidimos, en este capítulo, con la supuesta solución del profesor Kelsen: frente a los que piensen que la aplicación del artículo 29 transforma el orden constitucional del país y erige al presidente de la República en un dictador, respondemos:

- a) Que el artículo 29 es una norma jurídica que forma parte del orden constitucional.
- b) Que el mismo artículo 29 participa de los atributos esenciales del orden jurídico constitucional.
- c) Que la aplicación del artículo 29 es la aplicación de la Constitución.
- d) Y que, finalmente, la situación que se crea con motivo de la aplicación del artículo 29 no solamente no significa la transformación del orden constitucional, sino que, por el contrario, conserva los lineamientos fundamentales del propio orden constitucional.

Las proposiciones enunciadas nos obligan a resolver la cuestión oculta en el primer rubro de nuestro estudio: ¿Cuál es la naturaleza del artículo 29 de la Constitución?

Pregunta impertinente, dirán aquellos partidarios de que el precepto permite la dictadura presidencial, pues su simple lectura revela que el artículo 29 *es el precepto constitucional que permite, en las situaciones de emergencia, erigir al presidente de la República en un dictador, o, para emplear las palabras de la famosa Ley de 11 de diciembre de 1861, dotar al presidente de la República de facultades omnímodas.*

Si existiera una teoría del Derecho Constitucional, como existe una doctrina para el Derecho Privado y si existiera un método de interpretación para el mismo Derecho Constitucional, como existe para el Derecho Civil, o si fuere posible aplicar el método de interpretación del Derecho Civil, no podrían sostenerse aquellos errores:

- a) Porque una primera regla nos diría que los diversos preceptos de un cuerpo legal deben interpretarse en armonía con el todo.
- b) La misma regla nos diría que nunca debe interpretarse un precepto de manera que conduzca a una contradicción con el espíritu general del todo; lo que significa que la interpretación constitucional debería estar siempre guiada por un espíritu democrático.
- c) Otra regla nos obligaría, cuando la interpretación de un precepto es dudosa, a elevamos a los principios generales que están en la base del edificio jurídico, para desprender más tarde la solución concreta; y esos principios generales nos habrían informado que era urgente mantener la doctrina de la división de poderes.
- d) Y entonces se habría visto, en aplicación de esta última regla, que la idea de una dictadura, aun transitoria, pugnaba con el sentido democrático de la Constitución.
- e) Todavía encontraríamos otra regla que nos llevaría a buscar si en algún sistema extranjero, similar al nuestro, se ha resuelto el problema y también veríamos que en ninguna de las constituciones democráticas del mundo se admite la posibilidad de esta dictadura, aun temporal y determinada por situaciones de emergencia.

- f) Y habríamos de acudir igualmente a las soluciones dadas por los pueblos extranjeros cuando se han presentado condiciones de emergencia y nos daríamos cuenta de que ninguno ha aceptado semejante posibilidad.
- g) Y desde otro punto de vista nos diría otra regla que las excepciones a los principios generales deben ser expresas y el párrafo segundo del artículo 29 no tenía esa cualidad.
- h) Y finalmente, nos enseñaría la misma regla que las excepciones a los principios generales son de aplicación restringida y que, en la duda, la excepción debe interpretarse, si cabe la expresión, en forma excepcional.

“Vivía aún don Ezequiel Montes”, escribió Pancho Sosa en su libro *Mexicanos distinguidos*, “cuando un escritor eminente afirmaba que poseía una honradez catoniana, y que a pesar de la dulzura de su carácter, desplegaba en la tribuna una energía verdaderamente romana, pero de los buenos días de la República, de los buenos tiempos de Catón el Viejo, de Helvidio y de Valerio el Máximo”. Pues bien, el probo ciudadano don Ezequiel Montes, ministro entonces de la Suprema Corte de Justicia y a quien antoja comparar con el pretor romano o con el justicia de Aragón, sostuvo la integridad del artículo 50 de la Constitución y afirmó que nunca, ni siquiera en los casos de grande peligro para la patria a que se refería el artículo 29, podía investirse al presidente de la República de facultades legislativas: la tesis del magistrado Montes triunfó en la ejecutoria Faustino Goribar de 6 de julio de 1877, citada en el *Tratado del Juicio de Amparo*, de Moreno, y está suscrita por Ignacio M. Altamirano, Ignacio Ramírez, Antonio Martínez de Castro y Trinidad García.

La condenación de la tesis que combatimos se hizo por el magistrado Montes, en la ejecutoria de Faustino Goribar, de 6 de julio de 1877, en algunos de cuyos considerandos, se lee:

QUINTO.- Que tanto el artículo 29 de la Constitución como la conducta del Primer Congreso Constitucional, demuestran que la Ley fundamental quiso imitar el buen ejemplo que la República Romana dió a todas las naciones del mundo creando una dictadura por medio de una ley creada por el Senado y el Pueblo, sin haber concedido al dictador la facultad de

dar leyes (Tito Livio, Pomponio, Juan Lorenzo Lido, Juan Rosiní, Juan Jacobo Rousseau); sin embargo de que sus facultades eran amplísimas y de que se extendían hasta privar de la vida a los ciudadanos romanos, que durante la dictadura estaban privados de las garantías que les daba la Ley Porcia.

SIXTO.- Que los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, desde diciembre de 1861 hasta octubre de 1876, han creado repetidas veces, no la dictadura constitucional, imitación de la de los buenos tiempos de la República Romana, sino la tiranía de Syla y César, que usurparon el Poder Legislativo y concentraron en sus manos todos los derechos de la soberanía popular.

SÉPTIMO.- Que aun en las monarquías constitucionales de Europa, se ha reservado siempre el pueblo el derecho de que sus representantes y sólo sus representantes, como Poder Legislativo, decreten los impuestos...

DÉCIMO.- Que en las naciones regidas por el sistema constitucional, es una máxima absolutamente cierta: Que el Poder Legislativo no debe, ni puede, transferir la facultad de hacer leyes a otro alguno, o depositaria, sino donde el pueblo lo ha hecho (Locke, en el Gobierno Civil). Uno de los derechos, digo, uno de los principios fijos en derecho constitucional, es que la facultad conferida al Poder Legislativo para hacer leyes, no puede ser delegada a otro cuerpo o autoridad. Allí donde el poder soberano del Estado ha depositado la autoridad, allí debe permanecer; y sólo por los agentes constitucionales se deben expedir las leyes, hasta que se cambie la misma Constitución. El poder a cuyo juicio, sabiduría y patriotismo de otro cuerpo, los de aquel en quien el pueblo ha creído depositar esta confianza soberana.

Si la Suprema Corte de Justicia, en la gran oportunidad histórica que le brindó el amparo de la señora Dolores Quesada vda. de Almonte, se hubiera desentendido de que eran la esposa y los bienes de un imperialista, y hubiera aplicado los principios de interpretación que entonces imperaban en el mundo jurídico y, si, consecuentemente, hubiera interpretado la Constitución en su sentido democrático, nunca habría nacido la tesis de que el artículo 29 permite la transformación del orden constitucional y su substitución por una dictadura presidencial.

Pero no hay que ser demasiado severos, porque el método de

interpretación en el derecho privado, de Roma a nuestros días, tiene veinte siglos de vigencia, en tanto que el derecho constitucional tiene siglo y medio de vida y ya se encuentra en crisis. Toca a las generaciones de abogados que nos siguen, mejor preparadas que nosotros, formar la teoría que no pudimos hacer.

¿Cuál es, pues, la verdadera naturaleza del artículo 29 de la Constitución? Nos permitimos proponer la única interpretación compatible con el sentido total de nuestra Constitución.

Cuando se estudia el artículo 29, se contempla la situación de emergencia que obliga a su aplicación, esto es, se le considera, exclusivamente, desde el punto de vista de las medidas que pueden adoptar los Poderes Ejecutivo y Legislativo para hacer frente a las situaciones de emergencia. Pero, en cambio, se olvida este otro aspecto, que es, tal vez, más importante: El artículo 29 de la Constitución forma parte de los derechos del hombre, o más correctamente, es la afirmación y la defensa de los derechos del hombre. El artículo 29 de la Constitución significa que nunca, ni siquiera en los casos de grande peligro para la Patria, pueden suspenderse los derechos del hombre, si no es con las condiciones y requisitos consignados en el mismo artículo 29. Fue esta segunda característica, lo que condujo a los Constituyentes de 1856-1857 a decir, en el artículo 29, que nunca podrían suspenderse *las garantías que aseguraran la vida del hombre*, pues, por el carácter irremediable del acto, no se trataría de una suspensión, sino de una supresión: así lo dijo el ilustre constitucionalista mexicano don José María del Castillo Velasco:

Se exceptúan de la suspensión aquellas garantías que aseguren la vida del hombre, porque la pérdida de la vida no tiene reparación, y porque autorizar esa pérdida sería hacer ciertos y positivos el peligro y el mal que la invasión, la perturbación de la paz y otros conflictos hacen sólo posibles, aunque sean muy probables.

El artículo 29 es uno de los derechos del hombre, porque es una limitación al poder del Estado; bien entendido, tal como se desprende de la ejecutoria de Faustino Goribar, el artículo 29 dice: “Tu, Estado, no puedes suspender los derechos del hombre a tu arbitrio; solamente cuando esté en peligro la patria y a condición de que cumplas con los

requisitos que aquí te señaló; todo acto tuyo que vaya más allá de los límites que yo, artículo 29, te permito, es un acto atentatorio.”

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. El precepto, bien entendido, tiene este alcance: Cuando se presenta un estado de emergencia y cuando es imposible hacer frente a la situación dentro de los límites señalados por la Constitución a los poderes, pueden éstos, el Poder Ejecutivo y el Legislativo, introducir las modificaciones que sean indispensables para la rápida solución de los problemas de emergencia. El precepto, por tanto, autoriza para reformar la Constitución, a efecto de hacer frente a la situación de emergencia y en tanto subsiste dicha situación; esto es, el precepto autoriza relajar los mandatos constitucionales, pero este relajamiento de los principios ha de ser expreso y limitado; la Constitución nunca pierde su vigencia, pues lo único que permite el artículo 29 es suprimir determinadas limitaciones impuestas por la propia Constitución a los poderes; se otorgan mayores facultades al Poder Ejecutivo, pero no se suprime la Constitución; ésta, repetimos, queda vigente, en todo aquello en que no ha sido relajada. No es, pues, una carta en blanco la que se da al Poder Ejecutivo; el presidente debe someterse a la Constitución, solamente que no a la Constitución General, sino a la particular que se ha dado para la situación de emergencia, y en la inteligencia de que esta Constitución particular es la vieja Constitución, con las modificaciones temporales que se le han hecho.

La idea del artículo 29 que venimos defendiendo parece haber sido también la de Castillo Velasco, cuando escribió en sus *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*:

La autoridad para suspender las garantías otorgadas al hombre por la Constitución, es demasiado grave para que pudiera concederse sin las restricciones convenientes, a fin de asegurar esas mismas garantías en cuanto sea posible, aun en las graves y peligrosas circunstancias en que se permite la suspensión.

Y como una conclusión anticipada y para el aspecto del problema que hemos contemplado, ratificamos la tesis de que el artículo 29 de

la Constitución debe interpretarse como una restringida excepción, de tal manera, que la duda que pudiera surgir en su texto ha de resolverse en favor de la negativa de facultades al Ejecutivo. O bien, diríamos, que las anteriores consideraciones explican que, en la interpretación de los problemas suscitados por el artículo 29, pueden adoptarse dos criterios: el jurídico, que habrá de esforzarse por reducir los límites de aplicación del artículo 29 o el que sancionó la Corte en la ejecutoria de la señora vda. de Almonte, criterio que, en última instancia, es la política del *fait accompli*.

### **Modificaciones al orden constitucional normal, permitidas para el artículo 29**

La ejecutoria de la señora Dolores Quesada viuda de Almonte rompió la doctrina de la división de poderes, pues autorizó al Poder Legislativo para revestir de facultades legislativas al presidente de la República, si bien esa potestad únicamente se daba en los casos del artículo 29. La costumbre constitucional, por otra parte, cerró el debate acerca de las *facultades legislativas extraordinarias en tiempos normales*; la fórmula del juez Landa: *La delegación de facultades legislativas no significa la reunión de dos poderes en uno, ni depositar el legislativo en una sola persona*, se impuso a la Suprema Corte de Justicia. En el año de 1917, el problema era limitar la posibilidad de facultades legislativas al presidente, a los casos del artículo 29 y, para ello, se reformó el artículo 50 de la Constitución de 1857.

Ahora bien, el artículo 29, lo mismo en 1857 que en la Constitución de 1917, autoriza, en primer término, la suspensión de los derechos del hombre. La doctrina constitucional mexicana indica que, en épocas normales, todo acto de cualquier autoridad que viole las garantías individuales, es nulo; así se desprende de la fracción primera del artículo 103 de la Constitución y de la idea misma de los derechos del hombre y de su garantía constitucional. En consecuencia, no puede expedirse ninguna ley en contravención a los derechos del hombre; el Poder Ejecutivo no puede realizar acto alguno que viole esas mismas garantías individuales, y, finalmente, el Poder Judicial está igualmente obligado a respetar, en todas sus decisiones, los derechos del hombre

marcados en la Constitución éstas limitaciones cesan, con las restricciones que adelante señalaremos, en los casos del artículo 29.

El texto primero del artículo 29, en la Constitución de 1857, no autorizaba otra medida. Pero la salida de tono del diputado Olvera, complicó nuestro problema.

El párrafo segundo del artículo 29 permite al Congreso de la Unión “conceder las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación.” En el amparo de la señora Bros, interpuesto en los tiempos del presidente Juárez, se dijo que este párrafo segundo del artículo 29 únicamente permitía otorgar al presidente de la República *una mayor amplitud de acción administrativa* y en la medida en que lo estimara necesario el Congreso. Sería ésta, por tanto, la segunda medida permitida por el artículo 29.

Pero el resultado del debate Constitución vs. Vallarta, creó una tercera medida, las facultades legislativas extraordinarias.

Las tres medidas que permite el artículo 29, son independientes, quiere decir, es posible que el Congreso acepte la suspensión de garantías, pero estima que es innecesario conceder otras autorizaciones. Y existen en nuestra historia ejemplos de esta separación: La Ley de 7 de junio de 1861, dictada por el Congreso de la Unión, suspendió en todo el país algunos de los derechos del hombre, pero en su texto no se otorgan ningunas otras autorizaciones al presidente de la República. En cambio, el decreto del mismo Congreso, expedido el 4 de junio del mismo año de 1861, contenía el siguiente artículo único: “Se faculta al Gobierno para que se proporcione recursos, de cual quiera manera que sea, con el fin de destruir la reacción”.

El célebre Decreto del Congreso de 11 de diciembre de 1861 se ocupó, expresamente, de las dos primeras medidas: En el artículo primero declaró vigente la mencionada Ley de Suspensión de Garantías de 7 de junio de 1861 y, en el artículo segundo *facultó omnímodamente al Ejecutivo para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias*; tampoco se encontraba en este decreto la tercera de las medidas, pero el uso que de él hizo el presidente Juárez dio lugar a la polémica que hemos analizado.

Finalmente, el decreto de primero de junio de 1942, en vigor en estos momentos, determinó una distinción precisa entre las tres medidas apuntadas: a) En el artículo primero aprobó el Congreso la

suspensión de varias garantías individuales. *b)* En el artículo cuarto, autorizó el Congreso 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”. *c)* Y por último, en el artículo quinto del Decreto, se dice: “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”.

Sin embargo de esta distinción, la suspensión de garantías es la medida principal y las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas que pueden concederse al presidente de la República, le están subordinadas, quiere decir, únicamente procederán estas dos últimas medidas, si previamente se ha acordado la suspensión de garantías. Así se desprende del párrafo segundo del artículo 29, cuando dice: “Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias”; luego no pueden concederse autorizaciones sin que exista el estado de suspensión de garantías.

## Los requisitos de aplicación del artículo 29

El artículo 29 de la Constitución no destruye el orden jurídico constitucional. Como ha quedado expresado, es una norma jurídica que crea, cuando se produce el supuesto que la condiciona, una situación jurídica. Por esta consideración, está sujeta su aplicación a un cúmulo de requisitos.

- A. El supuesto para la aplicación del artículo 29 es el “Estado de Emergencia”. El párrafo primero del precepto señala cuáles son estas causas de emergencia y en el excelente artículo que publicó el joven maestro de esta Escuela, don José Campillo, se caracteriza al dicho estado de emergencia con las siguientes palabras: “Se considera por la doctrina que existe un estado de necesidad cuando la integridad, la soberanía, las instituciones fundamentales, la dignidad de un país o el bien común, se encuentran seriamente afectados o gravemente amenazados”.

- B. Las autoridades que intervienen en la aplicación del artículo 29 son, en primer lugar, el presidente de la República; a él toca acordar la suspensión, lo que quiere decir que únicamente a él pertenece la iniciativa y que ninguna otra autoridad en el Estado mexicano puede iniciar ese problema. Pero la responsabilidad era demasiado grave y como medida excepcional en nuestra Constitución, exige el mismo artículo 29 que la decisión del presidente de la República, se haga de acuerdo con el Consejo de Ministros. Por último, la decisión del presidente de la República de suspender las garantías debe someterse a la aprobación del Congreso; la aplicación del artículo 29 constitucional es la aplicación misma de la Constitución; ésta, hemos dicho, se modifica en aquellos aspectos que resultan incompatibles con las exigencias del momento; pero esta modificación de la Constitución no puede hacerse por el Poder Ejecutivo, autoridad incompetente, y únicamente, dentro de la técnica constitucional, puede obtenerse por la intervención del Poder Legislativo; podría pensarse que el Congreso de la Unión en los casos del artículo 29, tiene el poder de modificar, para un tiempo determinado, los principios de la Constitución. Y por esta intervención del Poder Legislativo, reafirmamos la tesis de que la aplicación del artículo 29 no significa la destrucción del orden jurídico constitucional, pues, como sostuvo el magistrado Montes en la ejecutoria de Faustino Goribar, la suspensión de garantías se hace por medio de una Ley del Congreso.
- C. La aplicación del artículo 29 está subordinada a otra importante congerie de requisitos. No basta la intervención de las autoridades que hemos mencionado, ni es suficiente que sigan el procedimiento que también señalamos; es indispensable que se ajusten a las condiciones que ha impuesto el mismo artículo 29. Estas condiciones son las siguientes:
- a) La suspensión debe limitarse a las garantías “que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación”. No deberán, por consecuencia, suspenderse todas las garantías, sino únicamente aquellas que sea necesario. La Constitución de 1857 no quiso que pudieran suprimirse las garantías de la vida del hombre. El ilustre profesor

jalisciense Coronado, citó como garantía que nunca podría suspenderse, la que prohíbe la esclavitud, y nuestro profesor José Campillo, con muy buen sentido, agregó las garantías que prohíben las penas de mutilación, la marca, los azotes, los palos y el tormento, porque nunca será necesario que se suspendan esas garantías y porque la suspensión repugnaría a la conciencia jurídica.

- b) La suspensión de las garantías debe limitarse a la parte del territorio nacional que esté afectada por la emergencia. Puede ser necesario suspender las garantías en todo el país, pero puede igualmente ocurrir en caso, por ejemplo, de una rebelión o una epidemia locales, que baste en una parte determinada del territorio nacional.
- c) La suspensión de las 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 una medida transitoria, de emergencia, para una situación especial, y, por tanto, cuando se adopta, debe fijarse su duración.

En la historia constitucional mexicana se encuentran estas dos maneras de fijar la duración de la medida: Por el tiempo que dure la emergencia, sistema que se ha usado, especialmente, en los casos de guerra extranjera o rebelión; y por un período de sesiones del Congreso, de tal manera, que el presidente de la República, al iniciarse el período siguiente, debe dar cuenta del uso que ha hecho de las facultades de que se encuentra investido y plantear la conveniencia de prorrogadas.

- d) La suspensión de las garantías, dice el artículo 29, debe hacerse por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

El Decreto de 1º de junio de 1942 ha planteado al Derecho Constitucional Mexicano una importantísima cuestión. En el fondo de ella, se debate otra vez el problema que hemos venido estudiando, acerca de si el artículo 29 de la Constitución significa la supresión del orden jurídico constitucional o si, por el contrario, como hemos

afirmado, es la aplicación de la misma Constitución. La cuestión planteada por el Decreto es la siguiente: ¿Las prevenciones generales, requisito para suspender las garantías, es un acto del presidente, concomitante con la suspensión de garantías, de tal manera que debe someterse al acuerdo del Consejo de Ministros y a la aprobación del Congreso de la Unión o, por el contrario, son dos actos distintos, que pueden realizarse en épocas diversas y sin que sea necesario que el presidente de la República someta al acuerdo del Consejo de Ministros y a la aprobación del Congreso, las prevenciones generales que deben condicionar la suspensión de garantías?

Congruentes con los puntos de vista que veníamos afirmando, nos decidimos por la primera solución, porque:

- A. El texto del artículo 29, nos parece suficientemente explícito, cuando dice que el presidente de la República puede suspender las garantías necesarias, pero que deberá hacerlo por medio de prevenciones generales; luego no puede el Poder Ejecutivo suspender las garantías y dictar más tarde, cuando lo estime conveniente, las prevenciones generales de esa suspensión.
- B. La verdad es que no existe sino un único acto, la suspensión de garantías por medio de prevenciones generales. Estas no son medidas reglamentarias del decreto de suspensión de garantías; son, más bien, la misma suspensión de garantías.
- C. La solución contraria haría nugatorio el mandato constitucional: En efecto, si las prevenciones generales a que subordina el artículo 29 la suspensión de garantías quedaran al arbitrio exclusivo del presidente de la República, esas prevenciones generales dejarían de existir y consecuentemente, la suspensión de garantías dejaría de hacerse por medio de prevenciones generales, pues no es lo mismo suspender las garantías y dictar más tarde las prevenciones generales. ¿En qué medida acordó el Consejo de Ministros y aprobó el Congreso la suspensión de garantías? En la medida en que determine el presidente de la República; la antijuricidad de esta respuesta revela, a nuestro entender, que no es posible admitir que las prevenciones generales, condición de la suspensión de garantías, sean un acto posterior a la aprobación que hubiere dado el Congreso a la suspensión acordada por el presidente.

- D. Cada una de las garantías constitucionales, particularmente las individuales, es muy amplia. Ahora bien, el artículo 29 autoriza al presidente a suspender las garantías que sean un obstáculo para hacer frente a la situación, pero, si se suspende en abstracto cada garantía, no existe el criterio de la necesidad. Así, por ejemplo, se suspende la garantía, en abstracto, del artículo 14, el presidente podría despojar a todos los particulares de todos sus bienes o dictar todo género de medidas retroactivas.
- E. Las prevenciones generales son la medida y el límite de la suspensión de garantías y son esenciales a la suspensión, no posteriores, ni reglamentarias.
- F. El maestro don Antonio Martínez Báez, con esa finura de criterio que le permite penetrar en lo más hondo de los problemas, encontró la solución: Las prevenciones generales que deben normar la suspensión de garantías, son acto propio, de la competencia del Poder Ejecutivo; la facultad de dictarlas no deriva de la autorización que pueda otorgarle el Poder Legislativo, porque éste no tiene competencia para otorgar esa autorización. Y no se diga que existe contradicción con lo afirmado anteriormente, en el sentido de que las modificaciones introducidas al orden constitucional reclaman la intervención del Congreso, porque son cosas diversas la potestad de dictar las prevenciones generales y la sanción de la medida que, en el caso, es la aprobación que debe dar el Congreso.
- G. La Constitución, creemos haberlo demostrado, no quiso crear un dictador, luego no es posible admitir que el presidente de la República sea árbitro para fijar la extensión que puede darse a la suspensión de garantías; y menos ha de aceptarse que pueda el Ejecutivo modificar, a su gusto, la llamada “Ley de Prevenciones Generales”, porque las prevenciones generales serían una burla a la colectividad; y tampoco es admisible que pueda surtir efectos la suspensión de garantías antes de que se dicten las prevenciones generales.

Por otra parte, existen importantes precedentes en nuestra historia en favor de las tesis que defendemos:

- a) En ninguno de los decretos de suspensión de garantías de los tiempos del presidente Juárez, se encuentra el procedimiento de suspender, ilimitadamente, o en forma abstracta, las garantías constitucionales; y por el contrario, siempre se acordó la suspensión por medio de prevenciones generales que fueron aprobadas por el Congreso. En la tantas veces citada Ley de 11 de diciembre de 1861, se dijo, en el artículo primero que se ratificaba la Ley de 7 de junio del mismo año, que suspendió algunas garantías individuales y, en esta ley, su articulado son prevenciones generales.
- b) La doctrina constitucional mexicana del siglo pasado, Coronado y Castillo Velasco, no dió importancia al problema, porque nunca había ocurrido que las prevenciones generales se dictaran como acto posterior, pero de sus aplicaciones se desprende que el Congreso debe conocer la completa medida acordada por el presidente.

### **Efectos que se producen por la aplicación del artículo 29**

El artículo 29 de la Constitución, atento lo expuesto, es la norma que permite a los poderes Ejecutivo y Legislativo introducir, en el orden constitucional, las modificaciones jurídicas indispensables para hacer frente a las situaciones de emergencia. Ahora bien, a fin de determinar ulteriormente los principios que deben regir “la vuelta a la normalidad”, urge fijar los efectos que se producen por su aplicación.

- A. Los derechos del hombre consignados en los primeros 29 artículos de la Constitución, según su idea clásica, constituyen la esfera de libertad de los particulares, intocable para el Estado. El Estado tiene sus facultades fijadas en la Constitución, pero, al desarrollarlas, debe respetar siempre esa esfera de libertad que los derechos del hombre reservaron a los particulares. Pues bien, el primer efecto que se produce por la aplicación del artículo 29, es que el Estado pueda, siempre dentro de la órbita de sus facultades, actuar más allá de los límites que fijan los derechos del hombre. Pero esta posibilidad del Estado no es ilimitada, porque los derechos del hombre no se han

suprimido, se han únicamente restringido; en otras palabras, la suspensión de garantías significa que la esfera de libertad reservada a los particulares se restringe; el Estado puede actuar, dentro de sus facultades, pero hasta el límite que dejó vigente la suspensión de garantías. En consecuencia, todo acto del Estado que vaya más allá de lo que le permite la restricción acordada en los derechos del hombre, es nulo. Los maestros que me han precedido en este cursillo han aclarado suficientemente el punto, particularmente nuestro director, don Antonio Carrillo Flores, quien, con la precisión que le caracteriza, sostuvo que el orden jurídico no desaparecería por la suspensión de garantías y que tampoco se perdía el principio de legalidad.

- B. El segundo efecto que produce la aplicación del artículo 29 es, según lo expuesto, *una mayor amplitud de acción administrativa* y deriva del párrafo segundo del propio precepto.

Pensamos, que las autorizaciones para *una mayor amplitud de acción administrativa* no deben ser una carta en blanco al presidente de la República. Hemos venido insistiendo en la tesis de que el artículo 29 no implica, en ningún aspecto, una dictadura fuera de límites legales y jurídicos, pues, por el contrario, lo único que consiente el precepto, es relajar las normas constitucionales, para que pueda el presidente de la República hacer frente a las situaciones de emergencia. El Congreso que concediera una carta en blanco faltaría al sentido democrático de nuestra Constitución y rompería la armonía del orden jurídico. Cuando el artículo 29 habla de autorizaciones necesarias, se está refiriendo a facultades que conceda el Congreso; pero ese término, *autorizaciones necesarias*, no puede entenderse como una carta en blanco, porque en ella falta la necesidad de las autorizaciones y porque el Congreso que la otorgara faltaría al cumplimiento de su deber, delegando en el presidente de la República la facultad de fijar la extensión de las autorizaciones. Hemos también sostenido que el artículo 29 de la Constitución debe interpretarse en forma restringida, por ser una norma de excepción y, de acuerdo con este criterio, debe el Congreso fijar expresamente las autorizaciones que estime necesarias.

La aplicación del artículo 29 debe ser armónica, quiere decir, los

distintos efectos que se producen deben estar relacionados los unos con los otros. Ya indicamos que la medida principal es la suspensión de garantías y que las otras, autorizaciones administrativas y legislativas, le están subordinadas. De esta explicación desprendemos que la mayor amplitud de acción administrativa que puede otorgar el Congreso al presidente de la República, ha de respetar siempre los derechos del hombre que no quedaron suspendidos y, como corolario de esta tesis, debe concluirse que todo acto administrativo del Poder Ejecutivo que vaya más allá de los límites que le permite el Decreto de Suspensión de Garantías, es nulo.

- C. El artículo 29 de la Constitución de 1917, en oposición a la interpretación auténtica de la norma similar de la Constitución de 1857, permite otorgar al presidente de la República facultades legislativas.

Lo mismo que dijimos para las autorizaciones administrativas y como también indicamos, la legislación del presidente de la República debe respetar los derechos del hombre en la proporción en que no fueron suspendidos.

Creemos, además, que las facultades legislativas que pueden otorgarse al presidente de la República tienen otro límite, que deriva de las facultades mismas del Congreso de la Unión. En efecto, el Poder Legislativo no puede delegar facultades que no tiene, lo que significa que las facultades legislativas que pueden corresponder al presidente de la República están limitadas por el artículo 73 de la propia Constitución. El presidente de la República podrá legislar, pero siempre y cuando el Congreso tenga la facultad que delegó.

- D. El Decreto de 1º de junio de 1942, en relación con las cuestiones que ahora analizamos, planteó otro importantísimo asunto: la suspensión de garantías, y las autorizaciones administrativas y facultades legislativas al presidente de la República, tienen una finalidad concreta, hacer frente rápida y fácilmente a la situación de emergencia.

¿Quién es la autoridad que debe decidir si un acto administrativo o una ley del presidente de la República responde a la finalidad señalada?

La interpretación del artículo 29 debe ser restringida, por tratarse de una norma de excepción. La suspensión de garantías debe hacerse por medio de prevenciones generales; las autorizaciones administrativas deben ser expresas y debe, igualmente señalarse su extensión; las facultades legislativas deben tener el mismo carácter. Estos efectos producen, al aplicarse el artículo 29, una situación de derecho; el orden jurídico no está roto, pues simplemente se ha cumplido la capacidad de acción del Poder Ejecutivo. En estas condiciones, cuando el presidente de la República actúa dentro de los límites de la suspensión de garantías y facultades extraordinarias, es, naturalmente la autoridad que resuelve si la medida está ajustada a sus nuevas facultades. Pero también tienen los particulares el derecho de reclamar, ante la autoridad judicial, cuando una medida no se ajuste a esas autorizaciones.

Uno de los grandes males de las cartas en blanco al presidente de la República, consiste, precisamente en la imposibilidad de fijar los nuevos límites de acción del Poder Ejecutivo; si el presidente es árbitro para fijar sus autorizaciones y sus facultades legislativas, nada podrán hacer los particulares y tampoco podrá intervenir el Poder Judicial; pero si, por el contrario, las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas constan en una Ley del Congreso, el presidente de la República debe subordinarse a ellas y todo acto ejecutado en contravención de esa Ley del Congreso, será nulo.

## La vuelta a la normalidad

Como expresamos al principio de esta charla, el tema *La Vuelta a la Normalidad* carece de doctrina; nadie, que sepamos, lo ha estudiado hasta la fecha; pero pensamos, no obstante, que aplicando los principios que hemos venido exponiendo, las soluciones a los diversos problemas que plantea son fáciles:

- A. La suspensión de garantías, las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas que pueden otorgarse al presidente de la República, tienen una finalidad concreta, “hacer frente

rápida y fácilmente a una situación de emergencia”. El artículo 29 es la aplicación de los principios de la Constitución, en los que únicamente introduce reformas temporales. Pero no suprime el orden jurídico, ni permite al Estado actuar más allá de los límites que le fijan la Constitución y las modificaciones introducidas para hacer frente a la situación de emergencia. En estas condiciones, parece indudable que las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas otorgadas al presidente de la República, no pueden exceder el fin para el cual fueron otorgadas. Es importante hacer notar que las facultades extraordinarias no son facultades para reorganizar la vida nacional, pues su fin exclusivo es corregir una anormalidad y restablecer la situación anterior. Son, en consecuencia, medidas de accidente, de circunstancia, de finalidad específica. De todo lo cual derivamos, puesto que el orden jurídico queda vigente, y, como hemos venido repitiendo, se mantiene el principio de legalidad, que los actos del presidente de la República que vayan más allá de los fines para los cuales le fueron concedidas las facultades extraordinarias, violan la Constitución, en cuanto ésta afirma, como principio fundamental de su existencia, que los Poderes del Estado, aun en los casos de aplicación del artículo 29, únicamente pueden hacer uso de las facultades que expresamente les conceda la Constitución o la ley dictada con apoyo en el artículo 29.

Las facultades del presidente de la República no se extienden a todos los aspectos de la vida nacional, y deben circunscribirse a la finalidad para la cual le fueron otorgadas. Esta solución implica que el Congreso de la Unión conserva todas las facultades que le concede la Constitución, con la sola limitación de aquellas que, para hacer frente a la situación de emergencia, haya otorgado al presidente de la República. Este dictará “los acuerdos necesarios para hacer frente a las contingencias del momento”, pero toca al Congreso continuar desarrollando la función que específicamente le señala la Constitución, y, consecuentemente, dictar todas aquellas leyes que hayan de tener carácter permanente, es decir todas las disposiciones que se refieren a la vida normal del Estado. Y, de hecho, así

ha ocurrido, pues el Congreso de la Unión ha dictado diversas leyes pudiendo citarse, entre otras, las reformas de 31 de diciembre de 1943 a la Ley Minera y la Nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Existe, sin embargo, una diferencia entre la posición del presidente de la República y la del Congreso de la Unión: El primero puede actuar hasta los límites que le señale la ley de Suspensión de Garantías. El Congreso, en cambio, deberá ceñirse a la vieja Constitución y esto es así porque, en tanto que el Poder Ejecutivo está haciendo frente a una situación de emergencia, el Poder Legislativo no tiene otras funciones que las que expresamente le señala la Constitución. El artículo 29 no permite otorgar mayores facultades al Poder Legislativo y éste no podría dárselas, porque no puede modificar la Constitución. Es únicamente al Poder Ejecutivo al que toca actuar hasta los límites de la Ley de Suspensión de Garantías.

- B. Las conclusiones que preceden serían fáciles de aplicar si el Congreso de la Unión cumpliera siempre su deber. Las autorizaciones administrativas y facultades legislativas no deben ser una carta en blanco, y por el contrario, debe el Congreso especificarlas. Si así ocurriera, sería fácil mantener al presidente de la República dentro de la finalidad concreta para la cual se le conceden facultades extraordinarias. Otra tragedia del Derecho mexicano es que nuestros Congresos otorgan más de lo que la Constitución permite y, en ocasiones, mucho más de lo que pide el Poder Ejecutivo. La ya apuntada consecuencia de esta actitud del Congreso, es que falte la norma para mantener al presidente de la República dentro del concepto “autorizaciones necesarias”.
- C. La suspensión de garantías, las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas terminan al cesar la emergencia para la que fueron concedidas. La proposición no necesita demostrarse, pues deriva del texto mismo del artículo 29 y, por fortuna, está en todas las leyes que han dictado los Congresos mexicanos al suspender las garantías.

Ahora bien, señalados estos principios básicos para el mejor entendimiento del problema, debemos considerar los efectos

que produce el levantamiento de este Estado de Emergencia.

- D. En primer lugar, por lo que se refiere a la suspensión de garantías: el artículo 29 Constitucional dice que la suspensión de garantías debe hacerse por un tiempo limitado. La Ley de 1º de junio de 1942, en su artículo 2º dispuso que la suspensión duraría “todo el tiempo que México permanezca en estado de guerra con Alemania, Italia y el Japón”, o con cualquiera de estos países y que será susceptible de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta 30 días después de la fecha de cesación de las hostilidades.

El levantamiento del estado de suspensión de garantías es automático; se concluye con la terminación del estado de guerra, a menos que, en ese momento, resuelva el presidente de la República prorrogado por 30 días más. Pero cualquiera que sea la solución que dé el presidente al problema, el levantamiento de suspensión de garantías es automático.

A partir de ese momento, rige otra vez la vieja Constitución; las modificaciones introducidas por la Ley de Suspensión de Garantías, dejan de tener vigencia. También a partir de ese momento, ninguna Ley, o acto, de ninguno de los poderes puede lesionar las garantías consignadas en la vieja Constitución. Todo lo que en ese momento lesione las garantías constitucionales, debe desaparecer.

Esta solución se adoptó una vez en la historia constitucional de México. En la circular de 12 de abril de 1868, el Ministro de Gobernación, por acuerdo del presidente de la República, estableció que, una vez restablecido el orden constitucional, debía tener vigencia íntegra la vieja Constitución. En alguno de los párrafos de la Circular se dice:

Restablecido felizmente el orden constitucional en la República, y funcionando autoridades que han emanado del voto popular, la dictadura que la necesidad de las circunstancias impuso a la nación con motivo de la guerra extranjera no sólo ha cesado, como lo declara solemnemente el C. presidente constitucional en el momento mismo de la instalación del Congreso de la Unión, sino que ya no tiene razón ni motivo para existir.

Más importante aún es la circular de la misma Secretaría de Gobernación, del Ministro Iglesias, de 9 de enero de 1869, en la cual se expresa que todas las causas pendientes, que se estuvieren tramitando ante cualquier autoridad, debían pasar, “en el estado y grado en que se encuentran, a los respectivos tribunales o juzgados de la Federación, a fin de que las continúen hasta tramitadas, con arreglo a las leyes vigentes en la actualidad”. La Circular tiene una doble importancia, pues, por una parte, suprime la competencia que pudieron tener las autoridades nombradas con apoyo en las leyes de emergencia y, por otra, dispone que las causas pendientes se juzgarán, ya no según las leyes de emergencia, sino conforme a la legislación ordinaria.

Es pues indudable que el primer efecto que se produce al terminar la situación de emergencia, es la vigencia integral de los derechos del hombre y garantías constitucionales, tal como existían en la Constitución antes de la Ley de Suspensión de Garantías.

- E.* La suspensión de garantías es la medida principal y al terminar concluyen, igualmente, las autorizaciones administrativas y facultades legislativas otorgadas al presidente de la República. El presidente regresa a su antigua competencia; cesa la mayor amplitud de acción administrativa y todo acto que vaya más allá de la antigua competencia del presidente es nulo. Y también terminan las facultades legislativas del presidente, lo que significa que cualquiera Ley que pretendiera dictar después de que ha concluido el estado de suspensión de garantías, es nula. La facultad legislativa torna al Congreso de la Unión, cuerpo que deberá actuar dentro de los límites de la vieja Constitución.
- F.* El problema más importante en este capítulo de la vuelta a la normalidad es la condición en que queda la legislación dictada por el presidente durante el estado de emergencia. ¿Subsiste esa legislación? Pensamos, atentos los principios expuestos, que esa legislación desaparece. Fue legislación de accidente, de circunstancia, de finalidad específica, para hacer frente una situación concreta, pero no se extendía a resolver los problemas generales de la vida nacional. Al desaparecer la condición

que le dió origen, debe desaparecer igualmente la legislación toda; toda norma jurídica tiene una hipótesis o supuesto que la condiciona y cuando falta éste, no puede aplicarse la norma, porque sería ir contra su esencia, aplicándolo a una situación que no rija. Si, por tanto, falta la circunstancia que condiciona la aplicación de la norma, pierde ésta su vigencia.

La concesión de facultades legislativas al presidente es una medida excepcional en el Derecho mexicano y, como lo hemos venido afirmando, su aplicación debe ser restringida. La delegación de facultades legislativas al presidente no es general, sino exclusivamente, para resolver la situación de emergencia. Por eso indicamos que el Congreso de la Unión conserva la facultad legislativa para todas las otras finalidades de la vida nacional.

En esta discusión se debate otra vez el principio de interpretación del derecho constitucional. Dos criterios pueden existir, el jurídico, que entiende el sentido democrático de la Constitución y pretende restringir las facultades extraordinarias, porque toda excepción es restringida, y el principio fácil de la entrega, que consiste en dar todo a un dictador, aun cuando se rompa la armonía del orden jurídico. Entre los dos principios, la elección es evidente.

La lectura de los artículos 4º y 5º de la Ley de Suspensión de Garantías indica, en nuestro concepto, que las autorizaciones administrativas y facultades legislativas que se otorgaron al presidente de la República son limitadas, en cuanto a su fin y en el tiempo. Si, pues, son medidas administrativas o legislativas para resolver una situación especial y por un tiempo determinado, resuelta esa situación, no pueden subsistir las medidas. Y sería inútil el argumento que se esgrimiera en el sentido de que algunas de esas medidas sirvieron para resolver otros problemas, porque tendríamos que responder que faltó competencia al presidente de la República.

G. Abrigamos, sin embargo, algunas dudas. Varias de las medidas legislativas adoptadas por el presidente de la República responden a los principios expuestos. Así, por ejemplo, en el Decreto de 10 de julio de 1942 que congeló la renta de las

habitaciones en el Distrito Federal, se dice, en el artículo transitorio, que el propio Decreto estará en vigor mientras dure la suspensión de garantías. En el Decreto de 7 de octubre de 1942 que estableció las penas en que incurrían los salteadores de caminos en despoblado, se dice, en todos los considerandos, que el Decreto estará en vigor en tanto dure el estado de suspensión de garantías. En la misma condición se encuentra la Ley de Transportes Urbanos para el Distrito Federal, de 2 de febrero de 1945, que permitió resolver la huelga declarada en contra de la Compañía de Tranvías mediante la ocupación de los bienes de esa Empresa.

Otras leyes, en cambio, nada dicen y más bien parece que pretenden resolver problemas generales de la vida nacional. En este sentido se encuentra la Ley de 4 de marzo de 1943, llamada Ley General de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, en cuyo considerando se dice: “que la actual administración tiene el inquebrantable propósito, que ya se ha traducido en hechos, entre otros, la expedición de la Ley Federal de Emergencia de 9 de septiembre de 1942, de combatir el juego y las apuestas de azar, por considerarlos en extremo nocivos para la sociedad”.

Otro ejemplo se encuentra en el Decreto de 9 de julio de 1942 que ordenó la constitución de una sociedad, a la que deberían pertenecer todos los productores de ganado en pie que se destine al abasto de los rastros del Distrito Federal; en el Decreto no se prevé que la sociedad terminará y deberá liquidarse al levantarse la suspensión de garantías.

Un tercer ejemplo se ofrece en la reforma al Código Penal para los delitos de culpa, artículos 24, 60 y 61, reforma que permite imponer una pena que varía entre cinco y veinte años en el caso de que, por culpa del conductor de un vehículo, en los casos de transporte de concesión Federal, mueran dos o más personas.

H. Debemos concluir y proponemos como única solución práctica para la vuelta a la normalidad, la creación de un *derecho transitorio*, que decida los problemas. El presidente de la República puede hacerlo, porque puede prorrogar por 30 días después

de la terminación de la guerra el estado de suspensión de garantías. En esos días puede proponer al Congreso el *derecho transitorio* que resuelva la situación que hoy parece confusa.

## Conclusiones

En presencia de esta diversa Legislación, cuyas disposiciones en su mayoría no han sido reclamadas por los particulares, podemos y debemos preguntar: “¿Subsistirán esas leyes?”

Ya quedó indicado que muchas de las leyes tienen un carácter temporal y están subordinadas, por disposición contenida en ellas, a la vigencia del estado de suspensión de garantías.

De las restantes leyes, es decir de las que parecen dictadas para una duración indefinida, algunas tendrán que desaparecer, porque, una vez restablecida la vigencia de los derechos del hombre, serán contraídas a las normas y principios contenidos en nuestra Constitución: al regresar al régimen constitucional, quedan otra vez vigentes las garantías individuales, y las normas que las contradigan habrán de desaparecer, aun cuando se hubieren penado para una duración indefinida. Tal vez se encuentra en este caso el Decreto que ordenó se formara la Asociación de Productores de Ganado. Quizá sea ese Decreto contrario al artículo 9º de nuestra Constitución.

El resto de las normas tiene un porvenir incierto, pues no sabemos la solución que puede dar la Suprema Corte de Justicia. Creemos conveniente adelantarnos ofreciendo un camino práctico para la vuelta a la normalidad y sería la creación de un *derecho transitorio* que decida los problemas.

El señor presidente de la República puede hacerlo porque puede prorrogar por 30 días posteriores a la terminación de la guerra, el estado de suspensión de garantías; en esos días puede proponer al Congreso el *derecho transitorio* que resuelva la situación que hoy parece confusa.

## Palabras del director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia

**E**l señor licenciado José Aguilar y Maya, procurador general de la República, nos hace el alto honor de clausurar esta noche el Curso Colectivo que sobre Suspensión de Garantías y Legislación de Emergencia han tenido a su cargo, en esta Aula Mayor de nuestra Facultad, algunos profesores y abogados distinguidos del Foro mexicano.

Como lo indicó la Escuela en el folleto en que dió a conocer este curso, la voz del señor procurador general de la Nación es fundamentalmente autorizada, porque, aparte de que le correspondió proponer al señor presidente de la República, las principales disposiciones legislativas, en materia de emergencia, que han sido objeto de examen, de estudio y de crítica constructiva en esta Escuela Nacional de Jurisprudencia, se trata de un jurista brillante, profundo conocedor de las doctrinas constitucionales.

Por lo demás, con orgullo recibimos esta noche al señor licenciado Aguilar y Maya, pues está aquí también por derecho propio, su puesto que durante largos años fue, y en forma muy distinguida, profesor titular de la cátedra de Derecho Público en nuestra Facultad.

ANTONIO CARRILLO FLORES

## 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.