

SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS Y LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Elisur Arteaga Nava

SUMARIO

I. Introducción. II. Suspensión de garantías: II. 1. Definición; II.2. Supuestos que motivan una suspensión; II. 3.1. Instituciones intermedias; II.3.2. Formación de nuevos estados y territorios; II.3.3. Otras instituciones intermedias; II.3.4. La materia sanitaria; II.3.5. Intervención ejecutiva; II.4.1. Órganos que intervienen en la suspensión de garantías; II.4.2. El Presidente de la República; II.4.3. Los secretarios de Estado u otros; II.4.4. El Congreso de la Unión y la Comisión Permanente; II. 5. Principios que regulan la suspensión de garantías; II. 5.1. Límites en cuanto al territorio; II.5.2. Derechos susceptibles de ser suspendidos; II.5.3. Derechos que no son susceptibles de ser suspendidos; II.5.4. Garantías individuales y garantías sociales; II.5.5. Temporalidad de la suspensión; II. 5-6. Prevenciones generales; II.5.7. Prohibición de leyes privativas; II.6. Fuerzas armadas y suspensión de garantías. III. Facultades extraordinarias: III. 1. Introducción; III.2. Principios generales que regulan las facultades extraordinarias. III.3. Facultades que pueden ser delegadas; III.4. Facultades que no pueden ser delegadas; III. 5. Facultades extraordinarias y los estados; III. 6. Facultades extraordinarias y competencia judicial; III.7. Revocabilidad del acto; III.8. Informes y responsabilidad.

I. INTRODUCCIÓN

En este estudio se analizan dos instituciones: la suspensión de garantías y las facultades extraordinarias; se hace exclusivamente desde el punto de vista del derecho constitucional mexicano;¹ si bien contiene amplias y numerosas referencias a los antecedentes históricos, no se hace una consideración sistemática y detallada de ellos; de cierta manera el esfuerzo es innecesario. Don Manuel Herrera y Lasso, don Felipe Tena Ramírez y don José Aguilar y Maya, ya han hecho el estudio respectivo.²

Asimismo, este estudio carece de una referencia, corta o larga, al derecho comparado; la omisión fue deliberada; si estando referido sólo al derecho mexicano alcanzó

1. El pasante de derecho don Rubén Minutti Zanata, con diligencia e interés, localizó el material legislativo relacionado con la suspensión de garantías, el otorgamiento de facultades extraordinarias y leyes relacionadas, correspondientes a la segunda mitad del siglo XIX. Por lo que hace a las tesis y jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, se consultó la obra de Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López, *La interpretación constitucional de la suprema corte de justicia (1917-1982)*, UNAM, México, 1984.
2. Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*. Editorial Jus, S.A., México, 1964, pp. 143 y siguiente; Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa, S.A., México, páginas 213 y siguientes. José Aguilar y Maya, *La suspensión de garantías*, México, 1960.

la extensión que está a la vista, con una referencia a este segundo tema hubiera llegado a ser una auténtica monografía, lo que va contra la esencia de una obra de la naturaleza de la presente. Por las mismas razones se omitió el estudio de la institución desde el punto de vista de la ciencia política. Sobre estos dos temas existe una crecida y seria bibliografía.³

En esta obra el tema de la suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias, se trata como una de las tantas facultades de los poderes federales; se procede así por algunas razones: primero, por cuanto a que si bien el Ejecutivo puede ser facultado para legislar sobre ciertas materias, lo cierto es que el Congreso de la Unión subsiste y conserva para sí y puede actuar en las materias no delegadas, por lo que el considerar el otorgamiento de facultades extraordinarias como excepción temporal al principio de división de poderes, es algo inexacto, pues se trata de una atribución sólo parcial. En segundo lugar lleva a dar ese tratamiento el hecho de que el conocimiento de esas materias ha sido confiada a los poderes federales constituidos, y legal o únicamente pueden estar referidas a facultades de los mismos poderes, sin poder comprender materias atribuidas a los estados. Tercero, por cuanto a que se trate de una institución de aplicación excepcional (lo ha sido escasas veces en ciento treinta y cinco años).

Algunos tratadistas estudian y desarrollan el tema objeto de estas notas, como parte del principio de división de poderes o como una excepción a él;⁴ otros lo tratan como una parte de las garantías individuales;⁵ no hay un criterio válido en forma absoluta.

El que la norma que regula lo relativo a la suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias se haya ubicado al final del título primero tiene su

explicación y acarrea algunas implicaciones. En el proyecto original de Constitución presentado en 1856 sólo se preveía lo relativo a la suspensión de garantías, pero no se aludía a las facultades extraordinarias;⁶ por lo mismo el lugar adecuado era el que se le asignaba de ser colofón del título. Pero cuando el proyecto fue alterado y se previó la posibilidad de conceder autorizaciones al Ejecutivo, implícitamente se estaba estableciendo una excepción, temporal y parcial, al principio de división de poderes, por lo que el lugar de ubicación de la norma que preveía esa posibilidad era el artículo 50 de esa misma Constitución. En tal virtud, el Constituyente de 1917, sin alterar la solución dada en 1857, afinó la institución al agregar al actual artículo 49 la siguiente fórmula: "...salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

El que se le diera a los principios de excepción una ubicación como la que se ha indicado, lleva como mensaje implícito el que la institución suspensión de garantías y otorgamiento de facultades extraordinarias está confiada, en igualdad de condiciones, a dos poderes: el Ejecutivo y el Legislativo, en un perfecto equilibrio, sin que uno de ellos pretenda cierta preminencia o ventaja. Es ese contexto como deben ser interpretadas las normas que tienen que ver con la institución. De haberse ubicado la norma dentro del cuerpo de principios que regulan la organización de uno de los poderes, hubiera significado reconocerle cierto papel protagónico.

En la Constitución de los Estados Unidos de América, la norma que prevé la suspensión del *babeas corpus*, fue ubicada dentro del artículo 10., el que regula la organización, funcionamiento y facultades del Congreso; su sección 9, segundo párrafo, dispone lo siguiente: "El privilegio de *babeas corpus* no se suspenderá, salvo cuando la seguridad pública lo exija en los casos de rebelión o invasión". Por lo que era de suponerse que la facultad de suspenderlo correspondía al Congreso; no obstante ello, el 27 de abril de 1861, el presidente Lincoln autorizó la suspensión del *babeas corpus*. Esto dio lugar a que el magistrado Taney, presidente del Alto Tribunal, declarara: "...yo suponía que se trataba de uno de esos puntos de derecho constitucional sobre los cuales no existe diferencia de opinión y que era admitido por todos que el privilegio del mandamiento de *babeas corpus* no podía ser suspendido, salvo por la Ley del Congreso"⁷

Si bien ciertos rasgos de la institución fueron obra de los constituyentes mexicanos, lo cierto es que sus elemen-

3. Ver a Cari Schmitt, *La dictadura*. Revista de Occidente, Madrid, 1968; Eduardo L. Gregorini Clusellas, *Estado de sitio*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987; Friedrich Meinecke, *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
4. G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milán, 1976, p. 118; F. Tena Ramírez, *ob. cit.*, p. 213; Giuseppe de Vergottini, en su *Derecho constitucional comparado*, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1983, afirma lo siguiente: "El principio de la separación de poderes es la regla, pero hay que subrayar que el Estado liberal no excluye, en casos excepcionales, el recurso a la *concentración del poder* en un solo órgano estatal, acompañado por la suspensión de las garantías constitucionales relativas a los derechos de libertad. Esto se reconoce en caso de guerra y de crisis internas de tal índole que comprometan la existencia del ordenamiento. La concentración va unida aun régimen derogatorio de la Constitución con carácter temporal. Tal régimen se define 'estado de guerra', en el caso de emergencias internacionales y, por lo común, 'estado de asedio' en caso de emergencias internas", p. 283.
5. Isidro Montiely Duarte, *Estudio sobre garantías individuales*, edición facsimilar, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, pp. 529 y siguientes; José María Lozano, *Estudios del Derecho constitucional patrio*, edición facsimilar. Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, página 400 y siguientes; Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1954, pp. 117 y siguientes.

6. Artículo 34 del proyecto de Constitución de fecha 16 de junio de 1856, presentado al Congreso Extraordinario Constituyente, por los miembros de la comisión de Constitución, en Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente*, El Colegio de México, México, 1956, p. 333.
7. Bernard Schwartz, *Los poderes del gobierno*, vol. II, UNAM, 1966, p. 300; ver también a Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law*, The Foundation Press, Inc., Mineola, 1978, p. 45.

tos esenciales fueron tomados de sistemas extranjeros, sobre todo europeos.

La dictadura surgió en la Roma republicana como una institución a la que se recurría de manera excepcional, con base al sistema normativo, con el fin de salvaguardar la República; había una alta concentración de poder, pero ello era en forma temporal y por virtud de una delegación expresa y voluntaria que hacía el Senado romano.

Con el tiempo la institución cambió de objetivos y de naturaleza en el propio país que la ideó; de fines generales pasó a procurar propósitos particulares, perdió su temporalidad y desapareció la necesidad de una delegación por parte de un órgano colegiado en particular, o de la consulta a la ciudadanía mediante los sistemas ordinarios que había que obtener su voluntad; esto era suplido por el voto aclamatorio o bien de ejércitos pretorianos o de multitudes manipuladas.

Ambas instituciones: la dictadura constitucional y la dictadura a secas, sin calificativos, o extralegal, pasaron con su nombre y contenido al patrimonio político mundial; con el tiempo y por virtud de las contribuciones que han dado las diferentes sociedades, se han ideado diferentes formas de dictadura; conserva como elementos esenciales el que se trata siempre de una alta concentración de poder en una o varias personas, que sustentan su actuación más en el sistema normativo o en el consentimiento libremente expresado de la ciudadanía.

EL SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

II. 1. Definición

En un acto complejo, principal, completo, formalmente legislativo, materialmente ejecutivo, que hace cesar en forma temporal el goce de ciertas garantías que a favor de los habitantes del país aparecen en la Constitución.

Es complejo por cuanto a que deriva necesariamente de la combinación o coincidencia de varias voluntades y de diversos puntos de vista: la del Presidente de la República, los secretarios de Estado, jefes de departamento, procurador general de la República, por una parte; aquél como único titular de la facultad de iniciar el acto, éstos como copartícipes y responsables técnicos y políticos, por virtud del acuerdo que por unanimidad adoptan; y, por otra, el Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, como órganos responsables de moderar, encauzar y neutralizar la voluntad presidencial. El sistema constitucional hace concurrir en el acto a funcionarios de elección popular y de designación, que actúan en forma ejecutiva unos y deliberativa otros.

Es principal por cuanto a que se trate de un acto completo y perfecto en sí; que no requiere de otro para su existencia o validez; caso contrario sucede con el decreto que concede facultades extraordinarias, que es un acto secundario, accesorio, que depende de uno principal, como lo es el acto de suspensión de garantías, para poder existir. Aquél estará en vigencia mientras tanto no se cumpla la condición o se venza el plazo señalado o sea revocado.

El decreto de suspensión de garantías es un acto completo en sí; tiene como vigencia el lapso que le asignan sus autores y que no requiere de su reiteración periódica o esporádica para seguir en vigor; vale por sí sin necesidad de un acto previo. No sucede lo mismo con las facultades extraordinarias; éstas se explican sólo en función de que existe previamente una suspensión de garantías individuales; la cesación de ésta, aunque no se disponga expresamente la terminación de las facultades extraordinarias, implica necesariamente su derogación. Por ser un acto secundario o accesorio, su suerte depende de que exista o esté en vigor el principal.

Es, además, un acto formal y materialmente legislativo; si bien lo inicia y define el Ejecutivo, éste lo presenta al Congreso de la Unión como una iniciativa de ley o decreto; finalmente lo promulga como un acto proveniente del Legislativo; por mandamiento constitucional sus prevenciones deben ser generales, sin que pueda contraerse determinado individuo; eso es lo característico de una ley.

El carácter ejecutivo le viene de ciertas circunstancias particulares: por cuanto a que de él derivan facultades únicamente para el Presidente de la República; por cuanto a que por dichas facultades éste asume funciones que no admiten espera ni permiten diferimientos, son de aplicación inmediata y frecuentemente inapelable; lo es también por cuanto a que se da por mandamiento constitucional una alta concentración de poder en una persona.

La vigencia del acto siempre es temporal, nunca puede ser permanente; tiende a salvar las instituciones, la Constitución, la vigencia constante de los derechos que a favor de los individuos aparecen en ella. La duración indefinida o excesivamente prolongada desvirtúa el sistema normativo ordinario y lo suplanta.

Por virtud del decreto de suspensión de garantías cesa en forma temporal y limitada la eficacia o aplicación de los derechos señalados en aquél; se suspende transitoriamente su aplicación, cesa por un tiempo de ser barrera a la acción de la autoridad; sigue en vigor, sólo que se paraliza su aplicación.

La suspensión de garantías siempre es parcial, no puede comprender todos los derechos que a favor del individuo establece la Constitución; debe comprender sólo aquellos derechos que sean obstáculos para hacer frente al problema que da origen a aquélla; es de reconocerse que

cierto número de ellos nunca podrán ser objeto de suspensión dada su propia naturaleza.

Por último, es obvio que la suspensión sólo es aplicable en el territorio nacional, no puede pretender hacerse efectiva fuera de él ni aplicable a los mexicanos que habiten en el extranjero. En cambio sí puede circunscribirse a sólo una parte del territorio nacional.

II. 2. Supuestos que motivan una suspensión

El artículo 29 constitucional consigna tres supuestos, por virtud de los cuales es factible que se decrete una suspensión de garantías; dos son específicos, concretos: el primero, una invasión o guerra extranjera; el otro, una perturbación grave de la paz pública; ésta puede manifestarse a través de una revolución o de una guerra intestina.⁸ El otro supuesto es genérico: cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; dentro de éste pueden entrar diversas especies de casos de naturaleza diferente.

El decreto del primero de junio de 1942, por virtud del cual se suspendieron garantías y se otorgaron facultades extraordinarias, se emitió por considerarse realizado el primer supuesto específico: el estado de guerra en que se encontraba el país. No había propiamente una invasión; la medida extrema tendía a evitarla. El decreto del 7 de junio de 1861, emitido por el Congreso de la Unión y promulgado por el presidente Juárez, se debió a diversas causas: crisis hacendaria, oposición parlamentaria, las presiones extranjeras y el asesinato de don Melchor Ocampo.⁹ El decreto del 11 de diciembre de 1861, por virtud del cual se reiteró la vigencia del decreto del 7 de junio antes citado y se suspendieron en forma adicional otras garantías, se emitió por el peligro inminente de la guerra de intervención. El decreto del 15 de marzo de 1911 se emitió con vista a la perturbación grave de la paz pública, que significó el movimiento revolucionario del 20 de noviembre de 1910, iniciado por Francisco I. Madero. Se trató de una guerra civil; es un ejemplo del segundo específico.

El primer supuesto específico es el más limitado, aunque puede tener diversas manifestaciones; una invasión puede ser total o parcial; puede ser real o tratarse de una amenaza seria. En el primer supuesto no cabría una declaración de guerra que México pudiera hacer a una potencia extranjera, que no implicara una invasión al territorio nacional, sino el caso contrario; en este extremo la aplicable es la segunda hipótesis.

Pero sobre esta materia se impone hacer ciertas precisiones. No es dable interpretar el artículo 29 constitucional en forma aislada; se impone considerar la norma en su contexto constitucional, considerándole como parte de un todo.



Los poderes federales, por disposición constitucional expresa, son los únicos competentes para hacer frente a cualquier conflicto que se presente y que pudiera encuadrarse dentro los dos primeros supuestos analizados. Un crecido número de disposiciones les faculta para hacer frente a una invasión y repelerla (artículos 16, última parte; 31, fracción III; 73 XII, XIV y XV; 76IV, 79, fracción I; 89, fracciones VI, VII y VIII; 118, fracciones II y III; 129, por ejemplo). Lo mismo puede decirse en los casos de cualquier movimiento armado que tienda a desplazarlos del poder (artículos 89, fracción VI; 132 y 136), se les autoriza en forma plena a actuar.

Pero, en condiciones ordinarias, no existe texto constitucional que faculte a los mismos poderes federales a hacer frente a las contingencias graves comprendidas en el tercer supuesto, el genérico. Por lo que, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 124, es válido afirmar que su conocimiento lo tienen, en principio, prohibido y que, en cambio hacerles frente, sin importar que sean graves o leves, compete a los poderes de los estados. Carecen de fundamento constitucional los planes de emergencia formulados por el Ejecutivo federal y de los que es principal responsable la Secretaría de Defensa Nacional.

Sobre esta materia se impone hacer ciertos distinguos con vista a los textos constitucionales.

El segundo supuesto, no obstante ser específico, es más amplio; dentro de él pueden quedar comprendidos toda clase de fenómenos sociales violentos o ilegales, como son revoluciones, entendido como un estallido violento que tiende a cambiar la estructura social, política y económica; como una guerra civil o intestina, en la que un bando político intente desplazar a una clase gobernante sin preocuparse de ese cambio de estructura que es característico de una revolución; un motín o cuartelazo, entendido como la acción de un grupo de militares, frecuentemente acompañados o asesorados por civiles, que intentan

8. Hannan Arend, *On Revolution*, The Viking Press, Nueva York, 1965; Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel*, Princeton University Press, Princeton, 1974; Manuel Herrera y Lasso, *Ob. cit.*, p. 152.
9. Benito Juárez, *Documentos, discursos y correspondencia*. Secretaría del Patrimonio Nacional, México, 1955, tomo IV, pp. 469 y siguientes.



suplantar violentamente a una clase gobernante o simplemente imponer un determinado punto de vista a la política gubernativa; un movimiento generalizado y prolongado de huelga que tenga fines políticos. Dentro de este segundo supuesto debe ubicarse el caso hipotético de que México declara la guerra a otro país y procediera a invadirlo.

El tercer supuesto que, como se ha dicho, es genérico, está contenido en una fórmula amplia: cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; puede comprender un crecido número de casos y reconocer diversa naturaleza; puede aludir a terremotos, inundaciones, sequías prolongadas y generales, incendios, bandolerismo generalizado, criminalidad incontrolable; en fin, todo aquello que pudiera significar un peligro generalizado, a juicio de los órganos facultados constitucionalmente.

II.3.1. Instituciones intermedias

La suspensión de garantías, tal como aparece y desarrolla la Constitución, es una medida extrema a la que sólo se puede recurrir para el caso de que el sistema ordinario de gobierno haya sido ineficaz y las instituciones de emergencia intermedias hubieren fracasado.

Para hacer frente a algunas contingencias que no revisten inicialmente el carácter de extremadamente graves, la Constitución, con el fin de evitar excesos de que se alarme innecesariamente a la población y de evitar desgastes innecesarios, ha establecido una acción gradual, sucesiva.

En condiciones normales debe recurrirse al marco ordinario de gobierno; cuando éste es rebasado, la propia Constitución ha previsto instituciones de acción intermedia, como son la intervención ejecutiva (artículo 122); la llamada dictadura sanitaria (artículo 73, fracción XVI); la intervención política (artículo 76, fracciones V y VI); la formación de un nuevo estado dentro de los límites existentes (artículo 73, fracción III); no es dable a los poderes Ejecutivo y Legislativo recurrir a la medida extrema prevista en el artículo 29, mientras no

se haya intentado hacer frente a un problema específico recurriendo a dichas instituciones intermedias.

Sólo en dos casos está autorizada la acción inmediata a través de la suspensión: uno, guerra extranjera, y dos, perturbación grave de la paz pública que afecta a dos o más entidades, o a todo el país. En los demás casos es preciso recurrir a las instituciones intermedias. La suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias son medidas extremas; después de ellas no existe nada.

II.3.2. Formación de nuevos estados y territorios

El Congreso de la Unión, con la anuencia de las legislaturas de los estados, tiene a su cargo una vía por virtud de la cual se hace frente a una contingencia grave que pudiera llegar a presentarse y que ponga a la sociedad en grave conflicto; se trata de una institución intermedia adicional: ha sido facultado para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

La integridad de una entidad federativa se verá afectada cuando dentro de ella se presenten problemas graves permanentes y las autoridades locales, por sí, o con el auxilio de los poderes federales, se muestran incapaces para dar solución; ha sido práctica que el gobierno federal decrete la zona conflictiva en distrito militar o territorio, con lo que ella queda bajo la exclusiva competencia de los poderes federales; frecuentemente una vez que la fracción desprendida vuelve a la normalidad, se le da vida autónoma, previa su existencia como territorio. Eso es lo que sucedió con Nayarit y Quintana Roo.

Nayarit. Manuel Lozada, conocido como el *Tigre de Aíca*, durante algún tiempo poseyó como feudo limitado el de Tepic: "...llegó a ser una pesadilla nacional y que obligó a una política de prudencia y de conciliación lo mismo a Maximiliano que a Juárez..."¹⁰ En 1857, por el peligro que representaba, y ante la imposibilidad de las autoridades del estado de Jalisco, se decretó la erección de un distrito militar en lo que era el séptimo cantón de ese estado; medida que permitió la injerencia directa de la Federación para pacificar la región. Ella era indispensable, pues Lozada, en enero de 1873, movilizó un ejército que constaba de seis mil soldados. El gobierno federal no recurrió a la figura de la suspensión de garantías para hacer frente a la insurrección. El rebelde fue derrotado y hecho prisionero; el 19 de julio de 1873 fue fusilado en aplicación de *la ley de plagarios*. Hugo ilegalidad; la ley había sido dada en uso de facultades extraordinarias cuyo ejercicio ya había cesado, por lo que carecía de vigencia.¹¹

10. Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México, la República restaurada, la vida política*, Editorial Hermes, México, 1959, pp. 72, 101, 306, 349, 727 y 767; ver, además, *Enciclopedia de México*, México, 1977, tomo 8, pp. 166 y 167.

11. Ver nota anterior.

Quintana Roo. Para hacer frente a lo que se conoció como *guerra de castas*, que se dio en Yucatán durante gran parte del siglo pasado, el gobierno federal recurrió a una solución intermedia: formó un territorio a costa de ese estado. Se violó la Constitución de 1857; ella, en su artículo 72, fracción III, sólo facultaba al Congreso para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, mas no lo autorizaba para formar un territorio. "¿Qué diremos, entonces, de la erección de nuevos Territorios dentro del área de los Estados existentes? Que no tiene fundamento legal y que es contrario a los preceptos constitucionales tanto como a la esencia del régimen federativo". Se preguntaba y respondía don Emilio Rabasa en 1912.¹² No obstante lo contundente de la respuesta, es de observarse que en el decreto del Congreso de la Unión, por virtud del cual en 1902 se formó el territorio de Quintana Roo, aparece la firma del licenciado Rabasa como senador.

Por virtud de la acción del Congreso, la fracción quedó separada del estado de Yucatán y bajo la jurisdicción del gobierno federal, el que logró la pacificación que las autoridades locales no habían conseguido en más de cincuenta años. Posteriormente, en 1974, se convirtió en estado.

H.3.3. Otras instituciones intermedias

Por separado se han analizado con cierto detalle las intervenciones ejecutiva, reconstructiva, política y judicial,¹³ que son formas adicionales de resolver conflictos graves que pudieran presentarse en la sociedad mexicana.

II. 3.4. La materia sanitaria

Don Eduardo Ruiz, en 1902, en su *Derecho constitucional*, anotaba la siguiente posibilidad: "Las mismas consideraciones actúan para suspender las garantías en otros casos de peligro o conflicto que produzcan una situación grave, como lo hemos indicado. Tales serían, por ejemplo, la invasión de una terrible epidemia que asolase al país,..."¹⁴ Para 1902, aún no se reformaban los artículos 11 y 72, fracción XXI, de la Constitución de 1857, que fueron los que facultaron al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre salubridad general de la República (1908); por lo mismo era irrefutable su punto de vista de que una epidemia pudiera propiciar la suspensión de garantías. Esto ha cambiado.

En la sesión vespertina correspondiente al día 19 de enero de 1917, a instancias de un grupo de diputados constituyentes, a quienes encabezaban el doctor José M. Rodríguez, Miguel Alonso Romero y Rubén Martí, la asamblea recibió, para su discusión, una adición a la



fracción XIV del artículo 73, que venía a sustituir a la fracción XXI del artículo 72 antes citada; sus autores proponían elevar a nivel constitucional un órgano al que se denominó, indistintamente, consejo de salubridad general, departamento de salubridad y autoridad sanitaria; a él se dotaría de facultades ejecutivas, con el agregado de que sus determinaciones debían ser obedecidas por las autoridades administrativas, y, además, estaría facultado para dictar las medidas preventivas indispensables en caso de epidemias graves y de enfermedades exóticas.

Los autores de la adición razonaron su iniciativa de la siguiente forma:

Como si la autoridad sanitaria no tiene un dominio general sobre la salubridad de la República en todo el país, para dictar sus disposiciones y ponerlas en vigor, éstas dejaran de ser efectivas en un momento dado para evitar las consecuencias de contagio o invasión de enfermedades epidémicas de Estado a Estado o internacionales, es indispensable que estas disposiciones emanadas del departamento de salubridad tengan el carácter de generales para evitar estas consecuencias, pues, como hemos demostrado, de otra manera las medidas que se tomen por las autoridades sanitarias en un momento dado, cuando las epidemias han sido ya desarrolladas, si no seta precisamente tarde sí habrán ocasionado pérdidas enormes de vidas y capitales...

Por esto los subscritos sostenemos que la unidad sanitaria de salubridad debe ser general, debe afectar a todos los estados de la República, debe llegar a todos los confines y debe ser acatada por todas las autoridades administrativas, pues en los pueblos civilizados, sin excepción, la autoridad sanitaria es la única tiranía que se soporta en la actualidad, porque es la única manera de librar al individuo de los contagios, a la familia, al Estado y a la nación; es la única manera de fortificar la raza y es la única manera de aumentar la vida media, tan indispensable ya en nuestro país.

También sostenemos los subscritos que la autoridad sanitaria será ejecutiva y esto se desprende de la urgentísima

12. "La Constitución y la dictadura", *Revista de Revistas*, México, 1912, p. 319.

13. Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional estatal*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, pp. 89y siguientes.

14. Eduardo Ruiz, *Derecho constitucional*, UNAM, México, 1978, edición facsimilar, p. 135.



necesidad de que sus disposiciones no sean burladas, porque si la autoridad sanitaria no es ejecutiva, tendrá que ir en apoyo de las autoridades administrativas y judiciales para poner en práctica sus procedimientos...¹⁵

Del precepto finalmente aprobado por el Constituyente, y de la exposición de motivos que lo fundó se infiere en estricta lógica lo siguiente:

Que la Constitución, para hacer frente a epidemias de carácter grave, o peligro de invasión de enfermedades exóticas, ha previsto un sistema especial y propio; se trata de las medidas indispensables que tienen las características de ser generales, preventivas, de observancia obligatoria; son ejecutivas y obligatorias para las autoridades administrativas del país; la misma Carta Fundamental ha dispuesto que las medidas sean dictadas por un departamento o consejo de salubridad, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, que depende del Presidente de la República y es éste quien, *a posteriori*, las debe sancionar.

Que mientras que la acción del departamento de salubridad sea eficaz, el Presidente de la República se encuentra impedido a solicitar la suspensión de garantías.

Que una vez que las medidas dictadas por el departamento de salubridad muestren ser ineficaces o el Presidente revoque las medidas dictadas por el consejo, es entonces cuando procede que el Presidente inicie el proceso de suspensión de garantías.

Que por lo mismo, en el específico caso de epidemias o de invasión de enfermedades exóticas, la acción previa del departamento de salubridad es un requisito de procedibilidad para la suspensión de garantías. Que en todo caso existe la obligación de agotar esa instancia específica antes de proceder a la general, la prevista en el artículo 29 constitucional.

Que la acción del departamento de salubridad goza de parecidas características a las que el artículo 29 prevé por

lo que toca a la suspensión de garantías: son generales, de observancia en todo el país, obligatorias, ejecutivas, inmediatas y temporales.

No existe duda de que con vista al texto original de la Constitución de 1857, proveía la suspensión de garantías en los casos de epidemias, tal como lo sostenía don Eduardo Ruiz; pero sostener el mismo punto de vista con posterioridad a 1917, no tiene apoyo en el texto constitucional. No está en lo correcto don Manuel Herrera y Lasso cuando, en 1929, sostenía: "...pero ¿cuáles son esos otros casos que pongan a la sociedad, precisamente a la sociedad, 'en grande peligro o conflicto'? Y respondo: una epidemia..."¹⁶ O Aguilar y Maya cuando, en 1945, afirmaba: "La sociedad puede estar en grande peligro o conflicto, no sólo por una declaración de guerra extranjera ... sino también por hechos físicos como las epidemias..."¹⁷ Ni Burgoa cuando repite: "...*0 cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto* (guerra, epidemias, etcétera)".¹⁸

II.3.5 Intervención ejecutiva

Con vistas a lo dispuesto por el artículo 122 constitucional, no existe duda de que es de la exclusiva competencia de los poderes de los estados el hacer frente a toda clase de sublevación, trastorno interior, que queden circunscritos al territorio de su entidad y que estén encaminados a desconocer o desplazar a las autoridades locales, siempre que no se afecten intereses federales ni se desconozca a los poderes centrales. En aquellos supuestos, de conformidad con el indicado precepto, los poderes de la Unión están obligados a prestar protección a las autoridades de la entidad, siempre y cuando haya una solicitud de la legislatura local, si está reunida, o del gobernador, si aquélla se encuentra en receso. Se trata de un problema doméstico que sólo compete conocer y resolver a los poderes locales. Sobre esta materia existe norma expresa que atribuye competencia a los poderes locales, por lo que se excluye la intervención federal.

Cuando el conflicto lo plantean los propios poderes estatales, por diferencias que pudieran surgir entre ellos, si no media un enérgico armado, la federación, en el caso concreto el Senado, no puede intervenir si no media solicitud de alguna de las partes; la intervención será de oficio en los casos en que se dé el enfrentamiento armado.

Si se llegare a presentar otro tipo de contingencias en una entidad federativa, por no existir texto constitucional que autorice a los poderes del centro a intervenir, es de concluirse que no lo puede hacer; queda a la exclusiva responsabilidad de los poderes locales el hacer frente al problema.

19. *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, 1960, tomo II, pp. 647 y 648.

16. Manuel Herrera y Lasso, *ob. cit.*, p. 153.

17. *Ob. cit.*, p. 52.

18. *Ob. cit.*, p. 124.

De hecho, por virtud de una suspensión de garantías, la federación adquiere competencia sobre materias que ordinariamente corresponden a los estados; además, excluye la intervención que éstos tienen cuando menos durante el tiempo que dure el estado de excepción,

Corrobora este punto de vista la circunstancia de que el artículo 29 autoriza a suspender las garantías en todo el país, o en un lugar determinado. La intervención autorizada por este precepto puede darse respecto de todo tipo de materias que pudieran poner a la sociedad de una entidad en grave peligro o conflicto. Se trata de una situación de hecho; más adelante se invocan razones que niegan esta posibilidad.

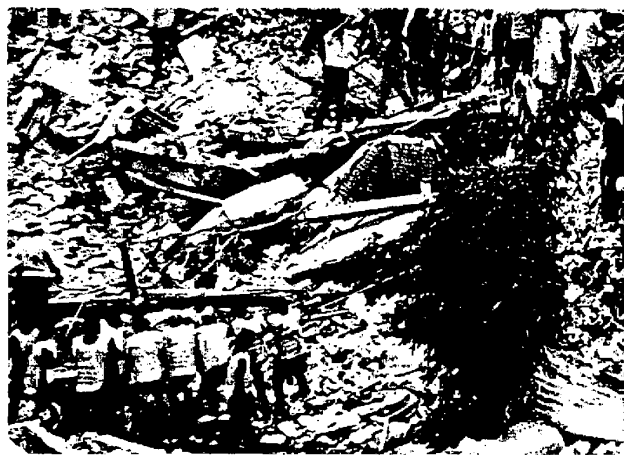
En el artículo 122 constitucional existe un absurdo: cuando un estado es invadido por una potencia extranjera, la intervención de la federación, según el texto, no es en calidad de parte agraviada, lo hace en defensa de las autoridades y territorio de esa entidad. Es una de las reminiscencias que de la Constitución de la confederación de los Estados Unidos de América aún existe en la Carta mexicana,¹⁹

II.4.1. Órganos que intervienen

en la suspensión de garantías

Con el fin de salvaguardar los derechos que a favor de los individuos consigna la Constitución, y el principio de división de poderes, el artículo 29 enumera en forma limitativa los órganos que pueden y deben intervenir en el proceso de suspensión de garantías individuales; determina con precisión el papel que a cada uno de ellos corresponde. Quien no aparezca autorizado expresamente tiene prohibido intervenir; a su vez, los órganos enumerados sólo pueden hacer aquello que está previsto de modo expreso; no pueden ir más allá. Por tratarse de una institución excepcional, se ha dispuesto que se regule por principios propios, exclusivos y diferentes. Así lo exige la naturaleza de la institución.

La intervención que se da a diferentes órganos busca diversos objetivos: neutralizar los intentos de alcanzar una alta concentración de poder por parte del Presidente de la República; dar serenidad y cordura a una conducta precipitada, impedir la adopción de estados de excepción innecesarios o excesivos. Si bien a los secretarios, jefes de departamento y procurador no les es dable, legalmente, modificar ni, mucho menos, rechazar la iniciativa presidencial, sí pueden, con su renuncia, obstaculizar su adopción; el Congreso de la Unión, por su parte, tiene sólo tres posibilidades: una, modificar la iniciativa presidencial; la otra, rechazarla, no aprobarla. La función neutralizadora, evidentemente, cuando menos en teoría, puede ser ejercida con mayor efectividad por el Congreso que por la Comisión Permanente. La tercera, aprobarla tal cual.



Los constituyentes, por lo que hace a esta materia, buscaron un justo medio; no dejaron manos libres al Presidente para actuar irresponsablemente, ni lo rodearon de obstáculos que impidieran su acción llegado alguno de los supuestos previstos en el artículo 29. En este contexto es inadmisibles que, vía el juicio de amparo, la rama judicial intente neutralizar la acción del Ejecutivo; no puede declarar la inconstitucionalidad del acto declarativo de suspensión; carece de competencia para hacerlo; no puede asumir la función de determinar que el acto es nulo por no haberse dado por uno de los tres supuestos que pueden ameritar el recurrir a esa medida excepcional. Ciertamente que pudieran darse algunas irregularidades en el proceso, pero éstas sólo son enmendables por sus propios autores. Esta afirmación no comprende los actos que dictan las autoridades durante la suspensión de garantías; ello, en principio, sí son susceptibles de ser impugnados vía juicio de amparo; habría que atenerse sobre esta materia a lo que disponga la propia ley de emergencia.

La no impugnabilidad de los actos a que alude el artículo 29 es algo grave; pero cuando se da uno de los supuestos previstos por él, en caso de dudas, debe terminar por prevalecer el interés general sobre el particular, el fondo y no la forma. Se debe presumir la constitucionalidad del acto mientras dure su vigencia. No puede haber resolución judicial que impida su entrega en vigor y aplicación.

Son competentes para conocer de la materia sólo los órganos consignados en el citado precepto. Los otros poderes, sean federales o locales, están excluidos de intervenir, directa o indirectamente, en su adopción y vigencia.

II.4.2. Presidente de la República

La Constitución hace recaer el peso de la responsabilidad política del acto de suspensión de garantías en el Presidente de la República; a él hace referencia, en primer lugar, y en él confía la facultad de determinar el momento y las circunstancias en que debe formularse la solicitud; na-

19. Artículo III.



die lo puede hacer en su lugar; todos aquellos que de conformidad con el artículo 71 tienen el derecho de iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, con excepción de él, tienen vedado hacerlo; eso es lo que es lógico inferir de la fórmula "...solamente el Presidente...", que aparece en el texto constitucional. Se trata de una facultad exclusiva que amerita una consideración privativa.

Varias razones justifican la exclusividad; para Mariano Coronado se trata de un funcionario que está en posibilidad de conocer mejor la situación nacional que los otros que componen los demás poderes;²⁰ para Eduardo Ruiz, 'el Presidente tiene la obligación de mantener la seguridad interior de la República y la de defenderla de todo ataque por parte del exterior, así como la de conservar y fomentar la policía de salubridad y de orden público, prestando una cuidadosa atención al bien de la sociedad... Nada extraño es, en consecuencia, que, llegado alguno de los casos señalados en el artículo 29, la Constitución faculte al Presidente para expedir su propia acción, suspendiendo algunas de las garantías otorgadas en aquella ley suprema'.²¹ José Aguilar y Maya, por su parte, afirma: 'Y la doctrina unánime referencia, se dice, hace que tal acción corresponde legítimamente al Ejecutivo, por hallarse éste en la posibilidad de contar con los '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'.²²

Es el Presidente quien legalmente formula la iniciativa; es el único responsable de su contenido y de su oportunidad política; también es él quien la debe presentar ante el gabinete para su acuerdo, y, finalmente, la hace llegar al órgano que debe aprobarla, sea el Congreso o la Comisión Permanente. En la solicitud correspondiente,

con vista a los hechos, debe razonar y justificar que se está en uno de los tres supuestos previstos en el artículo 29 y que pudieran ameritar la suspensión. No es remoto que se dé más de uno de ellos. Es el contexto real el que lleva a formular la solicitud, el alcance y características de ella. El Presidente interpreta y aplica la Constitución. Él es quien determina el momento en que se formulará la solicitud; queda a su criterio el enumerar qué garantías deben suspenderse, la zona que debe comprender y el tiempo de duración.

En teoría el proyecto presidencial puede ser aprobado o reprobado por el Congreso de la Unión. La naturaleza de la institución indica que es también factible que sea alterado por el órgano legislativo; el que la Constitución determine que su función es de aprobar, no significa que lo deba hacer en su totalidad sin hacerle modificación alguna. Como se afirma por separado, por lo que se refiere al presupuesto, también se utiliza el término aprobar y ello no ha impedido que la Cámara de Diputados introduzca en el cuantas modificaciones estime indispensables. Don Manuel Herrera y Lasso negaba la posibilidad de introducir alteraciones:" Concretando: en virtud de lo dispuesto por el artículo 29, el Presidente de la República y el Congreso intervienen en la suspensión, con funciones invertidas: el Presidente legisla; el Congreso veta. Pero en tanto que el veto presidencial, susceptible de ser ejercitado 'en todo o en parte', puede obtener del Congreso la modificación parcial de sus resoluciones con la supresión de lo objetado, el veto congresional que desecha la ley del Ejecutivo, sin posibilidad de modificarla, surte siempre efectos de nulificación total".²³ En esta materia don Manuel seguía la autorizada opinión de su maestro don Emilio Rabasa: "La Cámara no tiene más que aprobar o reprobado, pero no puede modificar".²⁴ Ninguno de los dos funda su dicho. Está en contra de su opinión el hecho de que ni la Constitución ni la *ley orgánica del Congreso* impiden, expresa o tácitamente, las modificaciones.

A la iniciativa del Presidente debe acompañarse el documento público en el que se asiente que los secretarios de Estado, los jefes de departamento y el procurador general, acordaron solidarizarse con la solicitud y firmaron aquél como señal de anuencia. Si la iniciativa ha sido motivada por una invasión, independientemente de que el secretario de relaciones exteriores haya estampado su firma junto con los restantes secretarios, debe hacerlo de nueva cuenta junto a la firma del Presidente de la República; si se trata de una perturbación grave de la paz pública, quien debe hacerlo en los mismos términos es el secretario de gobernación. En cada caso se trata de que se

20. Mariano Coronado, *Elementos de Derecho constitucional mexicano*, Guadalajara, Escuela de Artes y Oficios del Estado, 1899, p. 81.

21. *Ob. cit.*, p. 135.

22. *Ob. cit.*, p. 53.

23. *Ob. cit.*, p. 160.

24. Curso que impartió don Emilio Rabasa en la Escuela Libre de Derecho el año de 1928, según versión que tomó su alumno don Juan José González Bustamante, en la obra *Antología de Emilio Rabasa*, Ediciones Oasis, S.A., México, 1969, tomo II, p. 609.

asigne la responsabilidad al secretario competente, en los términos del artículo 92 constitucional.

II.4.3. Secretarios de Estado y otros

El artículo 29 alude a un segundo elemento; su voluntad debe ser tomada en consideración; no se trata de un órgano, no lo puede ser por cuanto a que se trata de una parte del Poder Ejecutivo que éste nombra y destituye a su arbitrio; se trata de los secretarios de Estado, los jefes de departamento y del procurador general de la República; ellos participan en el proceso de suspensión de garantías, y por su anuencia asumen responsabilidades por las que, en teoría, pueden ser encausados. Esta circunstancia es la que explica su intervención; ante un Ejecutivo casi irresponsable se imponía neutralizar su voluntad derivando las consecuencias del acto en sus subordinados.

Ha desaparecido la institución consejo de ministros que existió desde 1857; se eliminó por reforma introducida el 21 de abril de 1981. En esa virtud han desaparecido algunos problemas que habían planteado la doctrina y la práctica: el quorum del consejo de ministros, el criterio para determinar quiénes lo integraban y si la resolución de suspender las garantías debía ser adoptada por simple mayoría o por unanimidad. La Constitución precisa que se requiere al acuerdo unánime de secretarios de Estado, jefes de departamento y procurador general de la República. Quien no esté conforme con la medida debe renunciar; de no hacerlo procede su destitución y su sustitución por alguien que la consienta.²⁵ En este sentido es terminante el texto: "...de acuerdo con los titulares...",

25. En el siglo pasado don José María Lozano ya había expuesto este punto de vista: "...la gravedad del asunto hace que se exija el acuerdo de todos los ministros; de manera que, si la mayoría de éstos no estuviere conforme, el Presidente tendría necesidad de reorganizar su gabinete con personas que estén de acuerdo con sus ideas, haciendo que presente su dimisión de ministros renuentes", *Estudio del Derecho constitucional patrio, en lo relativo a los derechos del hombre*, 1876, en ediciones facsimilar, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, p. 450. Posteriormente, en 1960, don Manuel Herrera y Lasso reiteró la idea: "Ni el acuerdo del 'consejo puede dictarse por mayoría, ni las renunciaciones de los secretarios inconformes deben su- ceder, sino, en dado caso, anteceder, a la decisión colectiva'. Lo es porque tratándose de una práctica peculiar de los regímenes parlamentarios que 'demanda unidad absoluta en la acción gubernamental', el acuerdo relativo, para ser válido, requiere el asentamiento unánime del 'Consejo de Ministros'. El quorum prescrito elude la ineludible intervención —real o virtual— de todos ellos y la votación de mayoría de los asistentes falsifica la decisión", *Estudios constitucionales*, segunda serie, Editorial Jus, S.A., México, 1964, pp.161 y 162.

En contra, sin dar razón de su dicho, pero al parecer sin fundamento está José Aguilar y Maya: "El acuerdo que tome este 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". *La suspensión de garantías*, México, 1960, p. 54.



deben ser todos; no puede excluirse a nadie. Por otra parte, de esta disposición se desprende que sólo pueden consentir con el acto los titulares; no es dable, a un subsecretario encargado del despacho, intervenir; llegado el caso, para dar cabal cumplimiento al texto constitucional, debe ser cubierta la vacante.²⁶

La Constitución utiliza el término *acuerdo*; lo toma más como sinónimo de consentimiento, asentamiento o conformidad, que como una determinación derivada de un cuerpo colegiado. Nada hace suponer que para los efectos de que se exprese la conformidad deban reunirse en un sitio y en una hora determinada todos los funcionarios a que alude el artículo 29; lo pueden hacer, pero no existe impedimento para que expresen su conformidad al momento de ser informados de la medida, y requeridos para que estampen su firma en el documento respectivo. Ciertamente sería ideal una asamblea en la que, con asistencia de todos, se discutiera la moción, se analizaran pros y contras y, finalmente, se adoptara una determinación. Una eventual oposición tendría un valor político y moral; no sería obstáculo legal a la voluntad presidencial.

Si bien este tipo de funcionarios pueden sugerir cambios, aconsejar y opinar, lo cierto es que finalmente debe terminar por imponerse o por prevalecer la voluntad del Presidente. No obstante lo anterior, difícilmente éste, ante la oposición y renuncia de los más importantes de sus secretarios, insistiría en la medida o en su alcance. La intervención que se da a ellos, moral y políticamente, puede ser determinante.

La conformidad puede emitirse en la junta en que se tome el acuerdo, y quedar asentado el consentimiento por medio de una certificación que haga quien funja como secretario; puede emitirse también mediante la firma

26. El artículo 6o. de la *Ley orgánica de la Administración Pública Federal*, dispone lo siguiente: "Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los secretarios de Estado, los jefes de los departamentos administrativos y el procurador general de la República".



del acta respectiva o —y eso es lo que pudiera ser más convincente— a través de la firma de la iniciativa presidencial que se presente al órgano legislativo.

La intervención que se reconoce a esos subordinados del Ejecutivo no tiene la naturaleza de un refrendo; no lo es por cuanto a que se trata de una iniciativa, no de un reglamento, decreto, acuerdo u orden del Presidente, que son los actos que requieren de la firma del secretario o jefe de departamento para ser obedecidos. Tampoco lo es por cuanto a que está obligado a manifestar su conformidad el procurador general de la República, que carece de la facultad de refrendar.

El procurador aludido interviene, no obstante no ser secretario o jefe de departamento, por cuanto a que por disposición constitucional es el consejero jurídico y representante del gobierno (artículo 102). Tiene vedado intervenir el procurador de justicia del Distrito Federal. Si en la solicitud que formula el Presidente aparece la firma de alguien que no sea uno de los servidores públicos enumerados en el artículo 29, no anula el acto, ni puede dar lugar a que no se le dé curso legal. En cambio, la falta de conformidad o firma de uno de ellos sí impide el inicio del trámite ante el Congreso o la Comisión Permanente. Es obligación de los miembros de estos cuerpos el certificar que en la solicitud respectiva aparezcan las firmas de todos aquéllos. En el dictamen de las comisiones se debe asentar que la iniciativa reúne todos los requisitos previstos en la Constitución.

Una iniciativa de suspensión de garantías es competencia exclusiva del Presidente de la República; la intervención que se atribuye a los secretarios y demás servidores públicos no desvirtúa el principio. La existencia de éste tiene diversas implicaciones; algunas ya se han considerado anteriormente. Resta referirse a una: las cámaras no pueden ejercitar la facultad que para ellas deriva del segundo párrafo del artículo 93, de citar a secretarios o jefes de departamento para que informen cuando se discuta una iniciativa de suspensión de garantías. No se trata de un acto atribuible a un secretario determinado; en princi-

pio compete a todos; éstos no pueden ser citados del primero al último, por cuanto a que el hacerlo implicaría una práctica dilatoria inadmisible, independientemente de que, como se ha dicho, la iniciativa es competencia exclusiva del Presidente.

El número de los secretarios y jefes de departamento lo determina la *ley orgánica de la Administración Pública Federal*. Es en función del texto vigente como debe determinarse quiénes deben consentir con la iniciativa. La lista puede ser aumentada o disminuida. No es factible aumentar en la indicada ley el número de procuradores; mientras exista el actual texto constitucional sólo puede haber un procurador general de justicia. Si una secretaría se encuentra acéfala es preciso hacer de inmediato la designación del titular; un vacío de esta naturaleza puede detener la iniciativa: la ausencia o incapacidad temporal de uno de ellos tiene el mismo efecto.

Don José María Lozano, para el caso de que el Congreso negara la aprobación a la solicitud del Presidente, sus ministros debían renunciar: "...en caso contrario, se revela que el cuerpo legislativo no tiene confianza en los consejeros oficiales del Presidente, quien debe removerlos, si después de aquella elocuente manifestación tienen el poco pudor, o más bien dicho, la desvergüenza bastante de continuar por un momento más al frente de los ministerios".²⁷

II.4.4. El Congreso de la Unión y la Comisión Permanente

Concluida la primera fase, la confiada al órgano Ejecutivo, la solicitud debe pasar al Legislativo. No existe norma que prescriba que deba darse un tratamiento especial a la iniciativa del Presidente; en principio debe estarse a lo que disponen el artículo 71, último párrafo de la Constitución y artículo 56 del *Reglamento para el gobierno interior*: debe pasar a comisiones para su estudio y dictamen. Los miembros de cada Cámara pueden acordar dispensar un trámite especial; el fundamento para que lo hagan es el artículo 60 del mismo *Reglamento*: "Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstos hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos en que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución". En el caso no se requiere reunir el voto de una mayoría especial, como sucede en el supuesto previsto en el artículo 50 del *Reglamento*: se trata de una mayoría simple.

El Congreso de la Unión debe conocer de la solicitud observando los principios que regulan su actuación ordinaria: en cámaras separadas, sucesiva e independiente. No le es dable conocer en asamblea única; para ello necesitaría texto expreso, que para el caso no lo hay. Tam-

27. Ob. cit., p. 406.

poco podría conocer en forma simultánea; sería contrario a lo dispuesto por el artículo 72 constitucional. No se requiere de un quorum especial; cada Cámara debe atenerse al que dispone el artículo 63. La determinación debe ser aprobada por mayoría en cada Cámara. Si en la iniciativa se contempla la posibilidad de reclutar tropas, de contratar empréstitos, o se crean impuestos adicionales a los previstos en la ley anual de ingresos, ella debe ser presentada en la de diputados como Cámara de origen (artículo 72, inciso h); en los restantes casos la presentación puede ser indistinta ante cualquiera de ellas. Es suficiente para considerar desechada la iniciativa el hecho de no aprobarla una de las cámaras.

En este supuesto no puede volver a ser presentada durante al año (artículo 72, inciso g); en el precepto existe un anacronismo; fue válido un principio de esa naturaleza en los tiempos en que el Congreso tenía un periodo ordinario de sesiones; no existe impedimento para que la iniciativa sea presentada, aun en ese mismo año, a la Comisión Permanente; tratándose de facultades que son comunes al Congreso y a la Comisión Permanente, la norma que prohíbe la presentación no opera entre uno y otra. Dada la tendencia que existe a desvirtuar el control del órgano legislativo, esa intervención es una manifestación adicional. Pudiera darse el caso de que quienes, como minoría, hubieren estado a favor de la iniciativa presidencial compongan la Comisión Permanente; en este caso su aprobación sería algo de mero trámite. Es obvio que no sería presentada en el caso contrario. No hay norma que conmine a las cámaras a conocer sólo de esa iniciativa y les prohíba estudiar otro tipo de negocios; en cambio cada una de ellas puede tomar la determinación de constituirse en sesión permanente hasta no resolver de una u otra forma. Lo aconsejable es que la discusión sea en sesión secreta.

El artículo 117 de la *Ley orgánica del Congreso* obliga a la Comisión Permanente a ampliar el objeto de la convocatoria en los casos en que estando reunido el Congreso ocurra la falta, temporal o absoluta, del Presidente de la República; aquélla no puede designar al Presidente provisional o interino que corresponda. No existe esta misma obligación cuando el órgano legislativo se halla en un periodo extraordinario de sesiones y se presenta una solicitud de suspensión de garantías; don Manuel Herrera y Lasso aludía a ese absurdo: "El comisionado predomina sobre el comitente y usurpa su lugar. No es el Congreso —paradójicamente reunido y en receso— sino la Comisión, el órgano capacitado para resolver sobre la iniciativa presidencial".²⁸

En los casos en que se ha dado una suspensión de garantías se ha reiterado que se trata de un decreto; lo es sólo en el sentido formal; materialmente se trata de un acto legislativo: tiene las características de la ley: por



mandato de la Constitución debe contener prevenciones generales, no se puede contraer a determinado individuo, es abstracta; pudiera estar sujeta a un lapso determinado, como lo fue el decreto de suspensión de 7 de junio de 1861, yelde 16 de marzo de 1911, que tenían una duración de seis meses; o sujeta a condición, como lo fue el decreto de lo. de junio de 1942: "La suspensión a que se refiere el artículo anterior, durará todo el tiempo que México permanezca en estado de guerra con Alemania, Italia y el Japón, o con cualquiera de estos países, y será susceptible de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta treinta días después de la fecha de cesación de las hostilidades".

Con mayor razón se tratará de un decreto cuanto la suspensión haya sido aprobada por la Comisión Permanente; así se reconoció en 1911; no obstante existir ese reconocimiento formal, en el artículo 2o. del decreto se disponía: "Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley..."; lo mismo se hacía en los artículos lo., 6o., 7o. y 8o.

Por disposición constitucional expresa, la suspensión también puede ser aprobada por la Comisión Permanente; está facultada a hacerlo desde 1857: ha ejercido su facultad una vez, en 19H.

La Comisión Permanente se compone de treinta y siete miembros; en la práctica sesiona con un quorum de más de la mitad; son suficientes 10 votos para que se tenga por aprobada una iniciativa en tal sentido. Previamente debe pasar a una de las tres comisiones con la que cuenta para su dictamen; es factible que sea discutida en una sesión ordinaria o en una extraordinaria a la que convoque su presidente (artículo 112 de *hLey orgánica del Congreso*). Dado a que el Congreso en la actualidad se reúne durante cinco meses del año y no cuatro como lo hizo durante más de setenta años, se han reducido las posibilidades de que ella conozca de una solicitud de esa naturaleza. Sus resoluciones no son susceptibles de ser vetadas.

El Congreso de la Unión, o la Comisión Permanente, en su caso, con su intervención moderan la acción del Ejecutivo y teóricamente frenan cualquier precipitación que



podiera darse en esta materia. "El gobierno, primer responsable de la tranquilidad pública y conocedor de los hechos, es el llamado por la Constitución a definir esta cuestión de apreciación; pero como podría ser que al resolverla en el sentido de suspender las garantías individuales se dejara arrastrar, no por los intereses públicos, sino por miras mezquinas de banderías, la Constitución quiso, que su resolución se sometiera a la aprobación del Congreso".²⁹

En el primer decreto de suspensión de garantías dado durante la vigencia de la Constitución de 1857, se disponía: "Artículo único. Se aprueba el acuerdo presentado por el Ejecutivo de la Unión, que dice a la letra:¹ Para pro -mover el restablecimiento del orden público, a la defensa de la independencia y de las instituciones se suspenden, desde la publicación de la presente ley, hasta el 30 de abril próximo venidero, las garantías consignadas en los artículos 7o., 9o., 10. 11; la. parte del 13 16, la. y 2a. pane del 19, 21 y 26 de la Constitución. El Ejecutivo dictará los reglamentos y órdenes relativas a dicha suspensión en todos los casos en que debe tener efecto' ". Como es de observarse, en dicho decreto aparece, por primera vez, a nivel de derecho positivo, la idea de que en los casos de suspensión de garantías es el Presidente de la República quien legisla y el Congreso quien veta, que en 1960 desarrollaría don Manuel Herrera y Lasso y que se ha citado anteriormente.

II.5. Principios que regulan la suspensión de garantías

Con el fin de evitar abusos de parte de las autoridades encargadas de aplicar el decreto de suspensión de garantías, excesos en el ejercicio del poder, con pretexto de hacer frente a una contingencia grave, la Constitución establece

ciertos principios, según los cuales debe operar la institución. Se trata de auténticas barreras al ejercicio de una autoridad temporalmente magnificada; ellos operan incluso aun en circunstancias excepcionales; ellos limitan, encauzan y aclaran la institución. No pueden dejar de observarse. Pero cabe una pregunta: ¿se trata de la únicas limitaciones, y aparte de ellas no puede haber otras? La respuesta parece estar encaminada en el sentido de que sí son operantes otro tipo de limitantes.

En principio permanece actuante el principio de vigencia de la Constitución como documento fundamental; los órganos constituidos no pueden, por vía del artículo 29, derogarla parcial o totalmente o sustituirla por otra.

Deben permanecer los principios fundamentales que ella consigna: democracia, representatividad, división de poderes, el sistema federal y la organización municipal, con todo lo que ello significa. Un Presidente de la República no puede pretender perpetuarse en el poder alegando existir un estado de emergencia, y haberse decretado la suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias. Aunque existieron hechos que explican la permanencia en el poder del licenciado Juárez más allá de su mandato constitucional, lo cierto es que se actuó en violación de la propia Constitución de 1857 que él mismo decía defender.

Por otra parte, ¿es factible que por virtud de un decreto de suspensión se aumenten o disminuyan las facultades u obligaciones de los poderes de los estados? Aunque esto se ha hecho anteriormente (artículos 2o. y 4o. del decreto de 1861, y artículo 5o. del decreto de 1911), al parecerse actuó sin fundamento jurídico: de conformidad con el sistema fundamental, es función de la Constitución el delimitar el campo de acción de los órganos cuya existencia ella misma prevé; que el Congreso de la Unión puede desempeñar esta función sólo en los casos en que es autorizada expresamente (artículo 73, fracciones XVI y XXV, por ejemplo); no existe norma que lo autorice en el caso del artículo 29 constitucional; por lo que sería de concluirse que no lo puede hacer.

Ciertamente en situaciones anormales, para salvar al país, pudiera ser necesario rebasar el marco de distribución de competencias que la Constitución establece; se trataría de una situación de hecho, que violaría su letra. Es una de las deficiencias del sistema adoptado.

Es obligación de los órganos previstos en el artículo 29 el velar porque en un decreto de suspensión de garantías se observen todos los requisitos, requerimientos e imperativos con que la Constitución ha rodeado la emisión de esa grave resolución.

Los errores u omisiones que pudieran darse no son susceptibles de ser enmendados por vías ordinarias. Aunque expresamente no existe limitante alguna, de hecho el Poder Judicial Federal no se atrevería a conocer de un juicio en el que se invocaran posibles omisiones o violaciones, aun en el caso de que ellas fueran graves. Son el Congreso



de la Unión y, en su caso, la Comisión Permanente, los únicos que pueden, neutralizar la voluntad arrolladora del Ejecutivo.

II.5.1. Límites en cuanto al territorio

El decreto de suspensión puede comprender todo el territorio nacional o sólo parte de él; este principio está encaminado a adecuar la medida extrema a las circunstancias reales. Lo dilatado del territorio nacional, la diversidad de climas y lo variado de la geografía del país así lo aconsejaban. Por inundaciones que pudieran llegar a presentarse en los estados del Golfo, no habría por qué suspender garantías en estados, como los del norte del país, en los que se carece de agua. La acción extraordinaria que se enderece para hacer frente a los estragos de un terremoto sólo debe comprender las zonas afectadas. En países como México es común que un problema se localice en dos o más estados.

Por otra parte, no es descabellado afirmar que hacer frente a un problema o accidente que sólo afecte a una entidad federativa es competencia exclusiva de los poderes locales. No hay texto que así lo disponga; el principio se deduce de la naturaleza del sistema federal; todo lo que se circunscriba a una entidad, sin posibilidad de trascender a otra, es del conocimiento de las autoridades de ella. La intervención de los poderes centrales se puede dar sólo a solicitud de las autoridades locales y en la medida en que ellas lo hayan requerido. Del artículo 29 no se desprende esta limitante; a primera vista el precepto pu-

diera autorizar ese tipo de intervención» pero ésta atentaría contra la autonomía estatal y la naturaleza del gobierno federal; a éste le es confiado el conocimiento de materias que tienen que ver con la generalidad* con lo que es común a todos los mexicanos.

El Presidente de la República, al elaborar la iniciativa al decreto de suspensión de garantías cuando se trata de un problema que sólo afecte a dos o más entidades federativas, debe delimitar con toda precisión la zona a la que está sujeta al estado de excepción.

Pueden servir de base los límites que existen entre una y otra entidad, entre los distritos de un estado e, incluso, entre los municipios de dos o más entidades. Esto significa que es factible que para hacer frente a un problema, la suspensión sólo afecte a partes de dos o más entidades.

Tratándose de un problema de esta naturaleza, cuando el Presidente de la República no tiene la precaución de delimitar el ámbito de aplicación de la suspensión, no existe inconveniente para que las comisiones del Congreso de la Unión lo hagan, supliendo la deficiencia de la iniciativa.

Es obvio que no existe la obligación de delimitar cuándo el decreto de suspensión comprende a todo el país.

II. 5.2. Derechos susceptibles de ser suspendidos

En el siglo pasado don Mariano Coronado alcanzó a entrever que la fórmula genérica que consignaba el artículo 29 de la Constitución de 1857, era susceptible de algunas excepciones; "Se pueden suspender, en principio, todas las garantías, excepto las que aseguran la vida del hombre; pero parece que no puede cambiarse la forma de gobierno ni la organización política de los estados. También es evidente que ningún peligro nacional o social exigiría la suspensión de ciertos derechos reconocidos definitivamente por la cultura moderna, como por ejemplo, el de que nadie puede ser esclavo"³⁰ Don Emilio Rabasa era del mismo punto de vista.³¹

30. Ob. cit. p. 81. Sobre esa materia es preciso recordar que cuando menos durante el periodo de la República, en Roma, los dictadores gozaban de amplias facultades y actuaban sin dilaciones; Tito Livio refiere que L. Quincio Cincinnato, al ser nombrado dictador "...proclama la suspensión de los negocios, manda que se cierren las tiendas de la ciudad, prohíbe que nadie se ocupe de asuntos particulares, ordena, a cuantos puedan servir en el ejército que se presenten armados,...", *Historia romana*, primera década, libro tercero, número 27; ver también el número 3 de ese mismo libro. En 1862, con motivo del estado de sitio en que se hallaba la ciudad de México, el general Anastasio Parrodi, jefe militar del distrito, decretó: "Artículo 1o. Desde el día de la fecha, y mientras permanezca el Distrito en estado de sitio, se prohíbe toda clase de diversiones públicas en la municipalidad de México. 2o. Se prohíbe igualmente la reunión de más de tres personas en los lugares públicos después de las once de la noche. 3o. Los dueños o encargados de establecimientos públicos, los cerrarán a la hora mencionada en el artículo anterior", Dublán y Lozano, tomo 9, p. 441.

31. Emilio Rabasa. *Antología*, tomo II. p. 612.

La Constitución no determina qué derechos, de los que ella misma consagra, son susceptibles de ser suspendidos y cuáles no.

A lo que más llega es a fijar un criterio general; "Las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación;" Por lo que, en principio, son susceptibles de ser suspendidos todos.

La fórmula, no obstante, no apártese de la generalidad, es susceptible de ser afinada y limitada. Existen ciertos principios que circunscriben el campo de acción de las partes que intervienen en el proceso respectivo; ellos no aparecen en la Constitución, pero se desprenden de la naturaleza de las cosas. Uno de ellos es el siguiente; en observancia de los principios que consigna el artículo 29, serán susceptibles de ser suspendidos sólo aquellos que por naturaleza puedan ser objeto de un control, más o menos efectivo, real, de parte de las autoridades. No podrá ser suspendido el derecho a creer; no le sería factible a ninguna autoridad, por absoluta que fuera, introducirse en la mente de todos los habitantes para obligarlos a desechar sus creencias o adquirir ciertos credos.

Tampoco será posible impedir que todos los habitantes del país escribieran, no suplicaran, sobre cualquier tema que les venga en gana. Si suspender el derecho de asociarse no puede llegar al extremo de eliminar una de las formas elementales de convivencia humana como es la familia, en todos estos casos es la naturaleza del derecho, y la imposibilidad de la autoridad, la que impide se considere su suspensión temporal.

Otros derechos no son susceptibles de ser suspendidos por cuanto a que, como afirmaba don Mariano Coronado, en cita que se consigna anteriormente, han sido reconocidos definitivamente por la cultura moderna, como el de que nadie puede ser esclavo.³² Debe tenerse presente que, por lo que toca a la esclavitud, con propiedad gramatical, fue abolida, con todo lo que el término significa: eliminada para siempre, para la eternidad; de haberse pasado en restablecerla se hubiera utilizado el término derogación o abrogación. Don Emilio Rabasa no aludía a una imposibilidad al respecto; observaba cuestiones de operatividad: "Hay algunas garantías aquí difíciles de suspender, esto no lo dice aquí, pero debe dejarse a la cordura del Congreso. Por ejemplo el artículo 2o. no se puede suspender, y hay muchos también que no se suspenden..."³³

11.5.3, Derechos que no son

susceptibles de ser suspendidos

Por su parte, don Manuel Herrera y Lasso, en 1937 retomó la idea de los licenciados Corona y Rabasa, y propuso para su desarrollo el siguiente tema: "Ley de suspensión

de garantías. Cuáles son de imposible suspensión a pesar de la amplitud del artículo 29 de la Constitución".³⁴ Y él, en 1960, llega a la siguiente conclusión:

Primero. No son susceptibles de suspensión o restricción:

a) Las garantías relativas a la proscripción de la esclavitud (artículo 2o.); al derecho de petición (artículo 8o.); a la invalidez de los títulos nobiliarios (artículo 12); a la prohibición general de tratados que alteren "los derechos del hombre y del ciudadano", y a la especial de tratados que autoricen la extradición de delincuentes políticos o de reos que hayan sido esclavos en el país donde cometieron el delito (artículo

15); a la prisión por deudas civiles, y a la gratuita y expedita administración de justicia (artículo 17); al número de instancias en los juicios criminales, a la eficacia de la verdad legal y al carácter de las sentencias (artículo 17); al número de instancias en los juicios criminales, a la eficacia de la verdad legal y al carácter definitivo de las sentencias (artículo 23); a la libertad religiosa en que están comprendidas la de creencias y la de culto (artículo 24).

b) Las normas de artículo 3o., que es un estatuto despótico sin contexto alguno de garantías.

c) La garantía de libertad de trabajo, en cuanto al propósito y la preparación para realizarlo (artículo 4o.); la de no ser juzgado por "leyes privativas" (artículo 13); la que impide la aplicación retroactiva de las leyes, y la que norma "el arbitrio del juzgador en las sentencias del orden criminal y civil" (artículo 14); la de no "ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente" (artículo

16); la que impone al proceso penal carácter específico de

32. Ob. cit., p. 81.

33. Emilio Rabasa, ob. cit., anteriormente, p. 612.

34. Manuel Herrera y Lasso, ob. cit., p. 165.

minado por el auto de formal prisión, y la que salvaguarda al reo de maltrato, molestias ilegales y contribuciones o gabelas en la prisión (artículo 19); la de ser sometido a juicio, la de defenderse en él, la que lo libera de compulsión para declarar en su contra, la de conocer las circunstancias del proceso, la de adoptar pruebas, la de ser careado con los testigos de cargo, la que prohíbe la prolongación de la detención por causas pecunarias y la incluye el lapso en ella en el cómputo de la pena (artículo 20); la que suprime las penas atroces, las inusitadas, las trascendentales, la confiscación de bienes y la muerte por "delitos políticos" (artículo 22); la que sólo por causa de "utilidad pública" autoriza las expropiaciones (artículo 27).

Segundo. Son susceptibles de suspensión o restricción las garantías contenidas en los artículos 5o., 6o., 7o., 9o., 10, 11, 18, 21, 25, 26 y 27.

Tercero. Son también de suspensión o restricción, con las excepciones antes precisadas respecto del artículo 22, las garantías contenidas en éste y en los artículos 4o., 13, 14, 16, 19, 20 y 27.

Vallarta denunció con severa requisitoria — reproducida *in externis* por Aguilar y Maya— la amplitud literal, "la generalidad alarmante" del artículo 29 de 1857, que sólo exceptuaba expresamente de suspensión las garantías "que aseguran la vida del hombre" y la que lo pone a salvo de las "leyes privativas"; opuso victoriosamente la lógica del "espíritu" a la de la "letra", y propuso la reforma del precepto de acuerdo con este básico postulado: "hay garantías que *nunca pueden limitarse* sin atentar contra la naturaleza del hombre (las relativas a la esclavitud, la mutilación, el tormento, la condenación sin juicio, la aplicación de leyes *ex post facto*...); otras que pueden restringirse (el derecho a no ser preso sino con ciertas fórmulas legales, el de la "previa" indemnización para la ocupación de la propiedad...). Algunas que *son susceptibles de supresión temporal* (el derecho de viajar sin pasaporte, el deportar armas, el de reunirse para tratar asuntos políticos...)" (*pp. cit.*, pp. 92 y 93).³⁵

II.5.4. Garantías individuales y garantías sociales

Cuando en 1857 fue discutido y aprobado el artículo 29 constitucional, sólo se reconocían como garantías o derechos los individuales; las garantías sociales fueron reconocidas y elevadas a nivel constitucional por los legisladores de 1917; obviamente cuando el legislador original disponía: "... las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente...", por razones históricas sólo comprendía los derechos individuales; corrobora este punto de vista la circunstancia de que el artículo 29 estaba comprendido y cerraba el título primero de la Constitución de 1857: de las garantías individuales.

El constituyente de 1917 incluyó las garantías sociales, pero no tuvo la precaución de prever si junto con las individuales aquéllas eran susceptibles de ser suspendidas vía el artículo 29 constitucional..



Si bien la terminología constitucional "...las garantías..." pudiera ser considerada como amplia y sin restricciones, lo cierto es que amerita una interpretación en función de su contexto, y no hay duda de que éste es limitado, se refiere sólo a las garantías individuales, que son las que comprende, en términos generales, el título. Pero aquí surge una dificultad; en el artículo 27, junto con el derecho a la propiedad y a la posesión, que son individuales, aparecen consignados ciertos derechos sociales. Lo mismo puede decirse de otros derechos de la misma especie que aparecen en otros artículos, como en el 4o. reformado.

No hay duda de que ante alguna de las situaciones de emergencia a que alude el artículo 29 constitucional, no sólo sería recomendable sino necesario suspender alguna de las garantías sociales. Ante una invasión extranjera es evidente que uno de los derechos sociales susceptibles de ser suspendidos es el de huelga.

En tales circunstancias una huelga generalizada sería un acto que lindaría en la traición a la patria.

Al precepto constitucional, por lo que se refiere a esta materia, debe darse una interpretación amplia que facilite y no obstaculice hacer frente a la emergencia. En el caso se impone lo que se ha denominado una interpretación dinámica, actual. El 1o. de agosto de 1916, durante el periodo conocido como pre constitucionalista, Venustiano Carranza, en su carácter de encargado del Poder Ejecutivo, decretó que se castigará con la pena de muerte a: "Primero. A los que inciten a la suspensión del trabajo en las fábricas o empresas destinadas a prestar servicios públicos o la propaguen; a los que presidan las reuniones en que se proponga, discuta o apruebe; a los que la defiendan y sostengan; a los que la aprueben o suscriban; a los que asistan a dichas reuniones o no se separen de ellas tan pronto como sepan sus objeto, y a los que procuren hacerla efectiva una vez que se hubiera declarado".

Los órganos que intervienen en la solicitud, trámite y resolución de una iniciativa que tiende a acceder al estado de emergencia, deben cuidar que en la misma, llegado al

35. Ob. cit., pp. 165 y siguientes.



caso, no se utilice la fórmula suspensión de garantías individuales, que pudiera ser circunscrita; sino utilizar la amplia de suspensión de garantías, que comprende las de ambas especies.

No existe duda que respecto de las garantías sociales a suspender es aplicable el criterio general que consigna el artículo 29: sólo son susceptibles de serlo aquellas que sean obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación de emergencia; no lo serán las que no entren en ese supuesto.

Tito Livio refiere que L. Quincio Cincinnato, cuando actuó como dictador, dispuso: "...proclama la suspensión de los negocios, manda que se cierren las tiendas de la ciudad, prohíbe que nadie se ocupe de asuntos particulares..."³⁶

II. 5.5. Temporalidad de la suspensión

Independientemente de las limitaciones anteriores, la vigencia del decreto de suspensión está circunscrita al tiempo: su duración no puede ser permanente; la única que lo puede ser es la Constitución y, como consecuencia, el sistema normativo ordinario que de ella deriva. El que una sociedad viva en perpetuo estado de emergencia es algo anómalo, atribuible a injusticias graves y persistentes, o a un defectuoso sistema normativo.

La temporalidad de la medida puede ser determinada de dos maneras: una, fijando un plazo preciso de duración, así se hizo en 1861: "La suspensión de estas garantías durará el término de seis meses". Lo mismo se hizo en 1911, en que se fijó para el estado de excepción idéntico plazo (artículo 7o.). En 1942, ante la incertidumbre respecto del fin de la segunda Guerra Mundial, se dispuso: 'Artículo 2o. La suspensión a que se refiere el artículo anterior, durará todo el tiempo que México permanezca en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón, o con cualquiera de estos países, y será susceptible de

prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta treinta días después de la fecha de cesación de las hostilidades".

Lo relativo al tiempo de duración de la suspensión y del ejercicio de facultades extraordinarias, aunado a la figura del Presidente de la República, es una materia que tiene diversas implicaciones.

Por lo que respecta al recurso de la dictadura, en el derecho público romano de los primeros años de la República, se observa que cuando menos existían dos etapas principales: la primera cuando ante una emergencia, el Senado acordaba solicitar a uno de los cónsules la designación de un dictador, a quien se dotaba de amplias facultades; la segunda, cuando el cónsul requerido, tomando en consideración las características personales del candidato a ocupar el cargo, *intuitus personae*, lo designaba.³⁷ Dado a que se trataba de una responsabilidad que se atribuían a un ciudadano por sus características personales, si bien podían continuar las causas que habían dado origen a la medida extraordinaria, el estado de emergencia, la necesidad de la dictadura, el no haber un suplente del nombrado, en teoría volvía al cónsul, previa solicitud del Senado, el derecho de hacer nueva designación.

Operaba un cese temporal en la función, por cuanto a que desaparecía transitoriamente el titular. Es de suponerse que las medidas que hubiere decretado durante su ejercicio seguirían en vigor, mientras tanto no fueran revocadas por el dictador sustituto, venciera el plazo de seis meses, que era el máximo de duración de esa función excepcional. Mientras tanto no se determinara otra cosa por el Senado, a la nueva autoridad designada le debían corresponder las mismas facultades que se le habían atribuido al dictador desaparecido.

En el sistema constitucional mexicano la falta de Presidente de la República, por muerte, incapacidad o renuncia, ha tenido diferentes implicaciones, las más de ellas de carácter grave; una de ellas tiene que ver con el estado de suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias. ¿En caso de falta absoluta del Presidente de la República, cesan en forma automática ellas, y para los efectos de que la persona que sea designada para sustituirlo las asuma, se requiere de nuevas autorizaciones por parte del Congreso de la Unión?

Sobre este particular es de hacerse notar que en el sistema constitucional mexicano la suspensión de garantías y

36. *Historia romana, primera década*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, libro III, capítulo 26.

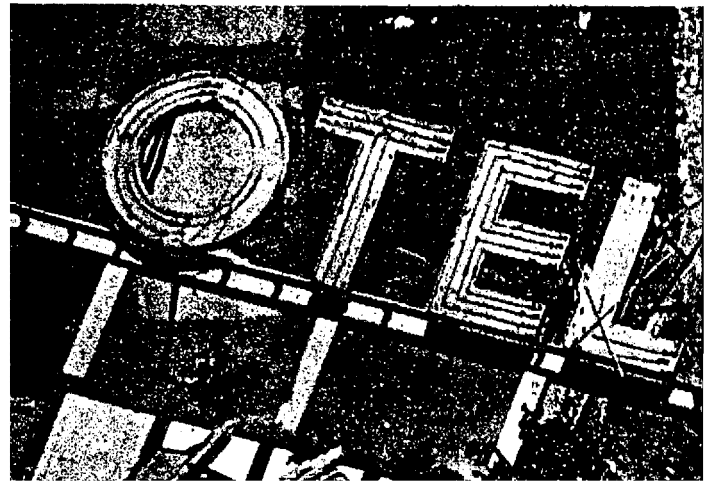
37. Sobre este particular, de lo referido por Tito Livio, *Historia romana, primera década* (libro tercero, 26), se desprende que habla una etapa adicional: cuando los legados notificaban al nombrado, debidamente togado, su designación, y lo instaban a asumir su responsabilidad. Del mismo Tito Livio se desprende la información de que, cuando menos por lo que hace a L. Quincio Cincinnato, la designación la hizo el Senado por unanimidad de votos (lugar citado); autores contemporáneos coinciden en que la designación la hacía el cónsul: "Ed é sempre il consolé che nomina [dicit] il dittatore, il quale alia sua volta nomina il suo maestro di cavalieri [magister equitum]", Pietro Bonfante, *Storia del diritto romano*, tomo 1, página 102. Ver, también, a Carl Achmitt, *La dictadura*. Revista de Occidente, Madrid, 1968, pp. 33 y siguientes.

la atribución de facultades extraordinarias, se hace a la institución Presidente de la República y no a un individuo determinado, no es por razones *instuitus personae*: si bien se llega al puesto por elección de la ciudadanía o designación que hace el Congreso o la Comisión Permanente, tomando en consideración las características personales del nombrado, lo cierto es que una vez que ha asumido el cargo, le corresponden tanto las facultades ordinarias que a su favor señala la Constitución, como las extraordinarias que hubieran sido atribuidas a su antecesor; éstas no acaban con la vida del originalmente facultado; subsisten y estarán en vigor, exista o no una declaración expresa del Congreso, mientras tanto no venza el plazo para el que fueron otorgadas, o las condiciones que las motivaron no desaparezcan. No hay argumento válido que haga suponer lo contrario: que las facultades extraordinarias acaban con el mandato o con la vida del autorización para ejercerlas, y que a todo nuevo Presidente requiere de diversas autorizaciones.

A iniciativa formulada por el presidente Porfirio Díaz, el 15 de marzo de 1911, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, emitió un decreto de suspensión de garantías individuales que tendría como plazo de vigencia el de seis meses, y aunque carecía de facultades para hacerlo dispuso lo siguiente: 'Se autoriza al Ejecutivo para que dentro de los límites que marca esta ley, dice todos las medidas reglamentarias que juzgue convenientes para su exacta aplicación'. Posteriormente, el 25 de mayo de ese mismo año, ante la renuncia al cargo del señor Díaz, asumió la Presidencia de la República, por ministerio de ley, el secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra; a éste, jurídicamente, al asumir el cargo, le correspondieron todas las facultades que para el Presidente de la República consignaba la Constitución de 1857, especialmente las que aparecían en el artículo 85, así como la reglamentaria de la ley y suspensión de garantías, a que se ha hecho referencia anteriormente.

El plazo fijado por la Comisión Permanente venció el 16 de septiembre de 1911, por lo que, al haber asumido Francisco I. Madero la Presidencia el día 6 de noviembre de ese mismo año, no alcanzó a ejercer la facultad reglamentaria que para el Presidente de la República otorgó la Comisión Permanente.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, ha sido frecuente que sin mediar suspensión de garantías individuales se concedan facultades, para legislar, al Presidente de la República; las más de las autorizaciones han sido específicas, referidas a determinadas leyes; así, el 7 de enero de 1962, siendo presidente de la República Plutarco Elías Calles, el Congreso decretó:⁴ 'Se faculta al Poder Ejecutivo de la Unión para expedir las reformas al Código Civil, al Código de Procedimientos Civiles, al Código Penal, al Código de Procedimientos Penales, al Código de Comercio, al Código Federal de Procedimientos Civiles y al Código Federal de Procedimientos Penales, en un pla-



zo que terminará el treinta de noviembre de 1926, debiendo dar cuenta al Poder Legislativo del uso que hubiere hecho de esas facultades". Es de observarse que la facultad se atribuyó al Poder Ejecutivo de la Unión y no a una persona determinada, por lo que, de haber faltado el presidente Calles durante el plazo de vigencia de la autorización, no hay duda de que quien lo substituyera en el cargo habría asumido la facultad extraordinaria de modificar las leyes de referencia.

11.5.6. Prevenciones generales

La ley no pierde su carácter de ser general y abstracta, ni aun en los casos de suspensión de garantías; es un principio válido en cualquier circunstancia; nada justifica su derogación parcial o temporal. Una sociedad no puede ser salvada aun a costa del principio de seguridad jurídica. Don Mariano Coronado comentaba: "Ha de ser igualmente decretada por medio de prevenciones generales, y no debe referirse a individuo determinado, porque el sacrificio ha de ser común; una media excepcional tendría carácter odioso y no se justificaría por las circunstancias anormales del país. Pero sí puede la suspensión referirse a una clase o categoría de criminales, como a los plagiarios, salteadores, etcétera".³⁸

Las prevenciones generales deben constar en el propio decreto de suspensión, o en otros que promueva el Ejecutivo ante el Congreso o la Comisión Permanente. Ellas son diferentes, e incluso, antecedente y fundan, a las facultades extraordinarias. Ellas dan el carácter de ley a un acto que formalmente se presenta como un decreto.

11.5.7. Prohibición de leyes privativas

Don Eduardo Ruiz comentaba: "Lo expuesto explica la prohibición de que el decreto que suspenda las garantías se contraiga a determinado individuo. El Presi-

38. Ob. cit., p. 81.



dente mismo, sus ministros, podrían, llegado el caso de una crisis política, querer satisfacer venganzas particulares u odios políticos, procurando deshacerse de personas inocentes, de algún poderoso rival en las elecciones o de algún individuo influyente en la opinión pública".³⁹ El licenciado Ruiz se quedó corto; no incluyó a los legisladores ni al Congreso de la Unión.

Desde la Constitución de 1857, en los casos de suspensión de garantías, existe la prohibición de que ésta pueda decretarse por lo que hace a una persona determinada "...sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo". No obstante ello, el 4 de junio de 1861, a raíz del asesinato de Melchor Ocampo, el Congreso de la Unión decretó: 'Artículo 1o. Quedan fuera de la ley y de toda garantía en sus personas y propiedades, los execrables asesinos Félix Zuloaga, Leonardo Márquez, Tomás Mejía, José María Cobos, Juan Vicario, Lindoro Cajiga y Manuel Lozada. Artículo 2o. El que libertare a la sociedad de cualquiera de estos monstruos, ejecutará un acto meritorio ante la humanidad, recibirá una recompensa de 10,000 pesos y, en el caso de estar procesado por algún delito, será indultado de la pena que conforme a las leyes se le debiera aplicar".

Tomás Mejía, por virtud de ese decreto y por el apoyo que había prestado al imperio, fue fusilado en Querétaro, junto con Maximiliano; a Félix Zuloaga y a Leonardo Márquez los salvó el hecho de haber salido al destierro; aquél murió en el país en 1898, y éste en La Habana en 1913. Lozada fue fusilado en 1873.

El referido decreto fue emitido por el Congreso en ejercicio de su facultad ordinaria para legislar, no lo hizo en aplicación del artículo 29 constitucional; tres días después, el 7 de junio de 1861, el mismo Congreso emitió un decreto por virtud del cual se suspendieron garantías.

Cuando en el artículo 29 se consigna una prohibición de esa naturaleza, se hace por razones de seguridad jurídica; se confirma la validez del principio que prohíbe

las leyes privativas, consignado en el artículo 13 como vigente en cualquier circunstancia, sin importar que medie una suspensión de garantías.

El 17 de mayo de 1876 se emitió una ley de suspensión de garantías que aparentemente violaba el artículo 29 constitucional; en estricto derecho no había tal violación; se trató de una auténtica ley, pues era general, abstracta: "Artículo 1o: Quedan suspensas exclusivamente para los salteadores de caminos las garantías otorgadas en la parte primera del artículo 13, la primera del artículo 19, y los artículos 20 y 21 de la Constitución Federal". Esa ley castigaba con pena de muerte a quien fuera salteador de caminos. Don Emilio Rabasa, en su cátedra, se refería a dicha ley: "Recuerdo un caso en que fueron suspendidas las garantías (año de 1880); dieron los campesinos, los peones rurales, en la costumbre de quitar las señales de los ferrocarriles y en romper alambre de telégrafo o aisladores del mismo. Por cosa tan insignificante, se producían descarrilamientos, y por un acto tan sencillo se suspendieron las garantías individuales, expresamente contra los que cometieron estos actos, con pena de muerte; un procedimiento sumarísimo; si se quiere fue exagerada la medida, pero desde que se publicó la ley, no se volvió a dar un caso. No hubo un solo ejecutado y el remedio fue eficaz".⁴⁰

II. 6. Fuerzas armadas y suspensión de garantías

Los textos constitucionales se han encargado de delimitar, con toda precisión, el papel que deben desempeñar las fuerzas armadas, cuya existencia prevé la propia Carta Magna, respecto de la población y el país. No ha dejado lugar a dudas de su voluntad antimilitarista y decididamente civilista. Esto reza con las tres ramas que las componen: ejército terrestre, marina de guerra y fuerza aérea.

El Presidente de la República manda y dispone de fuerza armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la federación (artículo 89, fracción VI), Esa es la regla general. Pero la norma no está aislada; no es la única que regula el papel de las fuerzas armadas, Existe un contexto. Éste se encarga de precisar la forma, condiciones y términos en que se puede hacer uso de él,

En tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, dispone el artículo 129, De esta disposición se derivan diversas consecuencias: que lo que permite el uso de las fuerzas armadas en actividades que no tengan exacta conexión con la disciplina militar es una declaración de guerra motivada por una invasión, o una suspensión de garantías con vista a una perturbación grave de la paz pública; en otras palabras una guerra intestina.

39. Ob. cit., pp. 136 y 137.

40. Antología, tomo II, p. 610.

Que en tiempos de paz las fuerzas armadas no pueden ser utilizadas en actividades diversas como pudieran ser persecución de delincuentes, actividades de salvamento, control y sometimiento de la población, campañas sanitarias ni en actividades de vigilancia. La persecución de los delitos, según dispone el artículo 21 constitucional, compete exclusivamente al ministerio público, federal y local, y a la policía judicial que de ellos depende. No hay fundamento constitucional para que en tiempos ordinarios esa función la desempeñen las fuerzas armadas.

Lo relativo a sanidad compete a las autoridades de salubridad a que alude la fracción XVI del artículo 73 constitucional, ya sean federales o estatales. La labor de vigilancia está encomendada a los cuerpos de policía preventiva previstos en los artículos 21 y 32. Las labores de salvamento competen, en principio, a los estados, ya que no existe norma que atribuya injerencia a la federación en esa materia. Es el decreto de suspensión el que le permite el acceso a ella. En virtud de que existe norma constitucional expresa que atribuye a órganos específicos las funciones de referencia, cuando sin existir una declaración de guerra, el Presidente de la República utiliza a los miembros de las fuerzas armadas en algunas de esas actividades, realiza una auténtica usurpación de funciones y viola los textos constitucionales.

Que una suspensión de garantías que sea emitida por el concepto genérico, es decir, por cualquier motivo que no sea una invasión o una guerra intestina, por ningún concepto puede dar lugar a la utilización del ejército para hacer frente al conflicto. Lo prohíbe el artículo 129; es en este contexto como debe ser interpretada la fracción VI del artículo 89, que faculta al Presidente de la República a disponer de las fuerzas armadas permanentes, para la seguridad interior y exterior de la federación; ésta debe ser interpretada en función de su contexto y éste es el artículo 129: es cierto que las fuerzas armadas están para garantizar la seguridad, pero sólo pueden intervenir cuando exista una declaración de guerra.

Hay algo más; la fracción VI aludida precisa que el Presidente de la República sólo puede utilizar a las fuerzas armadas permanentes; pero este último término lo inhibe a disponer de igual manera de la fuerza armada temporal: la guardia nacional de cada uno de los estados —de conformidad con la fracción XV del artículo 73—, quienes las mandan dentro de sus respectivos territorios son los gobernadores de los mismos; para que la guardia nacional de un estado pueda salir del territorio se requiere el consentimiento del Senado, quien, además, fija el número de miembros que servirán; en estos caso sí queda la guardia nacional bajo el mando del Presidente de la República (artículos 76, fracción IV, y 89, fracción VII). El otorgamiento de facultades extraordinarias no puede llegar a comprender la posibilidad de alterar la distribución de competencias que hace la Constitución, ya que el Congreso sólo puede atribuir al Ejecutivo algunas de las



facultades que les corresponden, y carece por sí de la de hacer alteraciones al margen del artículo 13 5, y la facultad de disponer de la guardia nacional, en principio, ha sido confiada a los gobernadores; el Poder Legislativo federal no puede autorizar al Presidente a utilizar a la guardia nacional al margen de lo que dispone el artículo 73, fracción XV; en otras palabras, en México, de conformidad con la Constitución, no es factible, como lo es en otros países, federalizar la guardia nacional cuando ella opera dentro de sus propios estados.

III. FACULTADES EXTRAORDINARIAS

III. 1. Introducción

El decreto de suspensión de garantías puede tener, como institución complementaria, el otorgamiento de facultades extraordinarias; ello no es obligatorio. Pero éstas no pueden ser concedidas sin existir previamente la suspensión.

En la actualidad ya no existe duda de que se trata de facultades legislativas;⁴¹ esa es la razón por la que es el Congreso de la Unión el único que las puede otorgar. Se trata de una de las dos excepciones que existen a los principios de división de poderes, y de que la legislativa es una función colegiada, que se deriva del artículo 49; la otra es la prevista en el artículo 131.

II. Facultades extraordinarias. La delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de división de poderes, y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la Legisla-

41. Felipe Tena Ramírez, *ob cit.*, pp. 226 y siguientes.



tura ai otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión, para no sobrepasar al margen de la excepción; por tanto, si una Constitución local, fija los límites de la excepción; los decretos que expida el Ejecutivo, rebasando esos límites, y la aplicación que de esos decretos se haga, constituyen una violación al artículo 16 constitucional.

Tomo XXV.

	Págs.
Solano Atilano V .	106
Pastrana Luz y coags .	2479
López Figueroa Felipe .	2479
Hernández Dolores .	2479
Vargas Antonio y coag .	2479

Apéndice al tomo XXXVI, tesis 3 5 2, p. 663, Tomo I, página 433-

Facultades extraordinarias. La Constitución autoriza la suspensión de las garantías individuales en casos graves de excepción, admitiendo la delegación de facultades extraordinarias legislativas en el Ejecutivo, y como esta delegación constituye una derogación al principio de la división de poderes y una limitación a las garantías individuales, por su carácter excepcional, debe ejercerse dentro de la justa medida y con la conveniente precisión, concretándose a los términos en que dichas facultades se han otorgado y siempre que esos términos se sujeten a las bases constitucionales, puesto que cualquier exceso en uno u otro sentido, importaría, por lo menos, la violación del artículo 16 del Pacto Federal, por falta de competencia de la autoridad de quien emanara el acto, y así lo ha sostenido la Corte en diversas ejecutorias.

Las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo para introducir modificaciones en el presupuesto de ingresos, por ningún concepto pueden entenderse que lo capaciten para modificar, a su arbitrio, las condiciones de la producción o del comercio, y para decretar los impuestos sobre la base de esas modificaciones; puesto que obrar en tal forma, sería invadir un campo amplísimo de la administración pública y atentar contra las garantías que consagra el artículo 4o. constitucional.

Tomo XL, p. 3630, Amparo administrativo en revisión 3044/33, Cía. Cigarrera Mexicana, S.A., 19 de abril de 1934, mayoría de 3 votos. Tomo I, pág. 553.

La Comisión Permanente no puede concederlas; para el caso de haber emitido un decreto de suspensión de garantías y requerirse de ellas, debe convocar al Congreso para que conozca de la solicitud que formule en tal sentido el Presidente.

No se ha respetado en forma escrupulosa este principio; en 1911, la Comisión Permanente dispuso: "Se autoriza al Ejecutivo para que dentro de los límites que marca esta ley, dicte todas las medidas reglamentarias que juzgue convenientes para su exacta aplicación". Carecía de facultades para hacerlo.

III. 2. Principios generales que regulan las facultades extraordinarias

Las facultades extraordinarias se regulan por los siguientes principios generales:

Por virtud del acto del Congreso de la Unión por medio del cual concede facultades extraordinarias al Presidente de la República, en los términos del artículo 29 constitucional, éste es autorizado en forma temporal, transitoria, a ejercitar un cúmulo de facultades expresamente determinadas, que ordinariamente son confiadas a un órgano colegiado.

El Congreso de la Unión no desaparece como poder, sigue existiendo y está facultado para ejercer las facultades que le ha conferido la Constitución, incluso las legislativas en las materias que no son susceptibles de delegación o que no han sido concedidas al Ejecutivo; aun, por lo que toca a éstas, no hay ninguna duda de que esas facultades le siguen correspondiendo, sólo que en forma temporal ha declinado su ejercicio; la titularidad que para el Congreso deriva de la Constitución no se pierde por el hecho de la concesión dada en los términos del artículo 29 constitucional. Obviamente conserva su facultad de vigilar y juzgar. * Del sistema que norma la institución de las facultades extraordinarias es lícito inferir que continúa siendo aplicable en el caso el principio de legalidad: por ser el Presidente de la República una autoridad, le corresponde, como campo de acción, todo aquello que le confiere la Constitución y la autorización del Congreso de la Unión; lo no conferido o autorizado lo tiene prohibido.

Cuando se alude a facultades extraordinarias se hace referencia sólo a un hecho simple: una traslación temporal del ejercicio de parte de la actividad legislativa. No hay una desaparición de poderes ni una alteración de la distribución de competencia que ha hecho la Constitución. Ellas, siguiendo el modelo romano, están encaminadas a salvar las instituciones; en el caso concreto mexicano, la Constitución y el marco legislativo ordinario que de ella emana, no a suplantarlo o destruirlo.

Las facultades extraordinarias, como acto accesorio, si* que la suerte de lo priniepaJ; éste lo es el decreto de sus* pensión de garantías individuales; existirán y podrán ser- ejercidas mientras tanto aquél esté en vigor,

Las leyes y decretos emitidos por el Presidente de ia República, en uso de facultades extraordinarias, serán válidas, estarán en vigor, mientras tanto subsista el estado de suspensión de garantías individuales; e^te ia origina y con él desaparecen, Se emite con el fin de hagei frente a una emergencia; no tienen razón de ser cuando ella ha cesado, se ha realizado la condición fijada o vencido el plazo establecido para que tenga vigencia,

Ninguna circunstancia, grave o especial, puede motivar que, sin existir una previa suspensión de garantías, se Otorguen facultades extraordinarias al Presidente de la República, Las que se han otorgado sin mediar esa condición, han sido violatorias del artículo 29 constitucional, y el hecho de que la Corte haya declarado constitucionales los actos legislativos del Presidente de la República tienen como explicación un acto de servilismo y dependencia,

II, *facultades extraordinarias*. Si bien es cierto que la fácula tad de expedir leyes, corresponde al Poder Legislativo, tan> bi^R Jo e§ que cuando por circunstancias graves o especiales, no hace uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repunte anticonstitucional, el uso de dichas facultades, por pane de aquél; porque ello no significa, ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino más bien, una cooperación o auxilio de un poder a otro. El otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo no restringe las facultades del Legislativo para expedir las leyes de ingreso y el presupuesto de egresos, sino que sólo capacitan a aquel poder para expedir las leyes que deben normar el funcionamiento de la Hacienda Pública, y que no son únicamente las ya dichas de ingresos y egresos; y si no obstante las facultades extraordinarias, el Poder Legislativo expide los presupuestos de ingresos y egresos, esto sólo significa que el Ejecutivo a pesar de las facultades, queda incapacitado para legislar respecto de dichos presupuestos durante el año para el cual deben.

Tomo XXI

Págs.

Arellano Carlos B.	.1564
Domínguez Ismael	.1674
Jiménes María B.	.1674
Cruz Zeferino	.1675
Alvarado Filogonio	.1675

Apéndice al tomoXXXVI, tesis 351, p. 662. Tomo I, p. 432.

El Congreso de la Unión, siguiendo los trámites que indica el artículo 72 constitucional, puede ratificar la vigen-



cia de la? leyes de emergencia dadas por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias, siempre y cuando estén comprendidas dentro del ámbito de su competencia. No es necesario publicarlas de nueva cuenta, ya son conocidas; en cambio sí requiere de **SU** publicación el acto del **Congreso** que hace la ratificación.

Leyes de emergencia, ratificación délas, por el Congreso, La ley de 28 de septiembre de 1945, que incorporó a la legislación ordinaria las de **emergencia**, no es otra cosa que la actuación del Congreso de la Unión, como Poder Legislativo, que ratificó las disposiciones de emergencia para crear **una** nueva ley y convertirlas en legislación ordinaria formal y ma* terialmente tal y como si hubieran sido expedidas **por el** Congreso de la Unión en todos sus dispositivos, por lo que el Congreso satisfizo las normas de expedición de las leyes que consignan los artículo 71 y 72 de la Constitución Federal.

Vols. 97-102, primer parte, p. 119, Amparo en revisión 2223/60, Juan Pastrana Palma y Alvino Manzanillo Arce como socios de Autos Elegantes, S. de R.L., marzo de 1977, unanimidad de 16 votos.

Leyes de emergencia, ratificación de las, por el Congreso, No es exacto que el Congreso de la Unión careciera de facultades para ratificar, al través de su decreto de 28 de septiembre de 1945, las disposiciones que expidió el Presidente de la República en materia hacendaría durante el periodo de suspensión de garantías, puesto que al ratificar dichas disposiciones de emergencia el Congreso de la Unión obró de acuerdo con sus propias facultades legislativas, por lo que **no** es exacto de que por virtud de esta ratificación se prolongara el estad^o de suspensión de garantías, sino que se cambió la naturaleza de los impuestos, que ya quedaron en calidad de ordinarios además de que no afecta a la negociación quejosa la circunstancia de que la primera publicación del referido Decreto de 28 de septiembre de 1945, que se efectuó el primero de octubre siguiente, no llevara el refrendo del Secretario de Hacienda, ya que la misma promovente reconoce que el mismo Decreto se publicó correctamente el 28 de diciembre



del mismo año, por lo que se subsanó la omisión que reclama, y como se le aplica con posterioridad a esa segunda publicación, la falta de refrendo de la primera publicación no le causa perjuicio.

Vol. LIV, primera parte, p. 160, Amparo en revisión 1710/52, American International Fuel and Petroleum Co., 5 de diciembre de 1961, unanimidad 16 votos. Tomo II, p. 1721.

Las facultades extraordinarias sólo pueden ser conferidas al Presidente de la República, no pueden serlo ni a los secretarios de Estado ni a los gobernadores de los estados. Esa es la única salvedad que permiten los artículos 29, 49 y 131.

El artículo 131 constitucional, por cuanto a que establece una excepción al principio general de división de poderes que se desprende del artículo 49, corresponde una interpretación restrictiva; no es susceptible de comprender otras materias que no sean las expresamente enumeradas en él.

Las leyes dadas por el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias, requieren para su entrada en vigor de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación (artículos 3o. y 4o. del *Código Civil*). Es el conocimiento que se adquiere o presume por virtud de la publicación de una ley que la hace obligatoria y aplicable. La publicidad del acto legislativo es necesaria aun en los casos de suspensión de garantías y tratándose de leyes de emergencia. El cumplir con este requisito es más indispensable por cuanto a que las consecuencias que para los habitantes del país derivan de ese tipo de leyes, son más nocivas, drásticas o graves.

Es factible que el Congreso de la Unión prorrogue la vigencia de una suspensión de garantías una vez llegado el plazo fijado o realizada la condición establecida; en estos casos queda a su criterio el prorrogar o no la concesión de facultades extraordinarias; en todo caso se requerirá una declaración expresa para que éstas continúen en vigor.

III. 3. *Facultades que pueden ser delegadas*

Existen ciertos principios que determinan los criterios generales en relación con las materias que son susceptibles de ser delegadas por el Congreso de la Unión al Presidente de la República; ellos se desprenden de los textos constitucionales y de la naturaleza de la institución.

En principio es delegable sólo la actividad legislativa que ha sido atribuida al Congreso; esta es, en principio, la primera regla general, independientemente de que la misma sea susceptible de ser afinada y pueda ser objeto de excepciones. El artículo 29 alude a autorizaciones, sin dar mayores detalles; pero el artículo 49 precisa que se trata de leyes: "... En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar". Es lógico que sea así; tenía que existir congruencia en los textos fundamentales; el artículo 29 alude a prevenciones generales en lo relativo a suspensión de garantías individuales.

De conformidad con el artículo 70, la actividad del Congreso de la Unión sólo puede derivar en una ley o en un decreto; no existe constitucionalmente más alternativa; corrobora ese punto de vista el artículo siguiente. De esas dos formas en que puede manifestarse la acción del Congreso son susceptibles de ser delegadas únicamente las materias que, habiendo sido atribuidas al Congreso, pueden derivar en una ley; esa es la inferencia lógica que debe desprenderse del artículo 49 antes citado. No es factible que el Congreso delegue el ejercicio de aquellas materias que necesariamente deriven en un decreto. El otorgamiento de facultades es una institución de interpretación estricta, sólo puede estar referida a los actos expresamente determinados por el propio texto fundamental; éste alude únicamente a la actividad legislativa.

Independientemente de la consideración anterior, es preciso tomar en cuenta que las materias que son objeto de decreto, por lo general están referidas a ciertos momentos, circunstancias o materias, que no tienen el atributo de ser generales ni abstractas; por lo mismo no son susceptibles de auxiliar en los casos de una emergencia o situación grave, que son los supuestos previstos en el artículo 29, y que pueden motivar tanto la suspensión como el otorgamiento de facultades extraordinarias.

Lo anterior no impide que el Presidente de la República, dentro de la órbita de su competencia ordinaria, y de la competencia extraordinaria que se le atribuye por virtud de las autorizaciones del Congreso, emita decretos en los términos de lo dispuesto por el artículo 92 constitucional.

Otro criterio que debe tomarse en cuenta es el siguiente: el Congreso puede delegar en el Presidente de la República el ejercicio temporal de todas aquellas facultades que le corresponden y que sea necesario ejercitar en forma unipersonal, rápida, discreta, enérgica y sin delibera-

ciones, con objeto de hacer frente a una situación de emergencia.

Las facultades a delegar serán sólo aquellas que en forma directa y eficaz permitan hacer frente a la emergencia; en tal virtud es la naturaleza de ésta la que determina cuáles son las materias susceptibles de ser delegadas; así, por ejemplo, para el caso de que se recurra a la suspensión de garantías y otorgamiento de facultades por virtud de una epidemia, es de suponerse que deben ser transmitidas al Presidente las facultades que tiene el Congreso en materia de salubridad.

Con vista a los criterios anteriores, en principio, de las facultades que enumera el artículo 73, son susceptibles de ser delegadas las siguientes: la de cambiar la residencia de los poderes federales (V); en relación con el Distrito Federal la de legislar en todo lo relativo a él, sin comprender las facultades que se reconocen a la Asamblea de Representantes (VI); la de decretar impuestos (VII); la de contratar empréstitos sin consentimiento del órgano legislativo (VIII); la de impedir que en el comercio de estado se establezcan restricciones (IX); todos los rubros consignados en la fracción X, con excepción de la relativa a establecer el banco único de emisión, dado a que la ley que prevé la existencia de dicha institución ya ha sido expedida, a lo que más pueda autorizarse al Ejecutivo es a modificarla y, en su caso, suspender temporalmente su actuación; la de crear y suprimir empleos, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (XI); la de dictar leyes relativas a presas de mar y tierra, derecho marítimo de paz y guerra (XIII); en relación con las fuerzas armadas puede ser delegada la facultad de alterar las leyes que las organizan y reglamentan (XIV); la de organizar y reglamentar la guardia nacional, sin alterar su estructura democrática ni su dependencia de los gobiernos de los estados, cuando ella se encuentre dentro de sus respectivos territorios (XV); la de alterar y aun derogar las leyes vigentes y expedir otras nuevas en relación con nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y salubridad general de la República; es de advertirse que en casos de suspensión de garantías y de otorgamiento de facultades extraordinarias, si las razones que las ameritaron tienen que ver con materias de salubridad, el consejo de salubridad general o el departamento de salubridad, dado a que dependen directamente del Presidente de la República, pueden cesar temporalmente en el ejercicio de las funciones que la Constitución les confiere (XVI); para alterar y aun substituir las leyes vigentes sobre vías generales de comunicación, sobre postas, correos y aguas de jurisdicción federal, el Congreso de la Unión no le puede delegar la facultad de legislar en materia de vías locales de comunicación ni en lo relativo a aguas confiadas a los estados (XVII).

Son susceptibles de ser delegadas, igualmente, las facultades **que** la Constitución le confiere al Congreso para



legislar sobre el valor de la moneda y alterar las leyes existentes sobre casa de moneda; aunque formalmente no existe impedimento para que autorice al Presidente para regular lo relativo a un sistema general de pesas y medidas, existe un impedimento, de hecho, para que se haga, no hay razón válida que permita suponer que con una autorización de esa naturaleza se pueda hacer frente a una contingencia grave que pudiera llegar a presentarse en el país (XVIII); para alterar las reglas que legalmente existan en relación con la ocupación y enajenación de terrenos baldíos (XIX); la relativa a organizar el cuerpo diplomático y consular (XX); la relativa a la creación de tipos y sanciones penales (XXI); la de conceder amnistías (XXII); las que le corresponden en lo relativo a establecer, organizar, y sostener instituciones educativas, y la de unificar y coordinar la educación (XXV); la de establecer contribuciones sobre los conceptos a que alude la fracción XXIX; para modificar y aun suspender las leyes sobre planeación nacional (XXIX-D); las que lo autorizan a expedir leyes sobre programación (XXIX-E); las que lo autorizan a expedir leyes sobre inversión extranjera, transferencia de tecnología (XXIX-F); la de expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, estados y municipios en lo relativo a protección y preservación del ambiente (XXIX-G); si bien ni puede delegar su facultad de instituir tribunales de lo contencioso administrativo, sí puede transmitir la facultad que tiene de establecer las normas que regulen los procedimientos y los recursos (XXIX-H).

III. 4. Facultades que no pueden ser delegadas

Existen ciertas materias que no son susceptibles de ser objeto de delegación al Ejecutivo por parte del Congreso de la Unión; en algunos casos la negativa se desprende de la naturaleza de ellas, en otros de la interpretación rigurosa y técnica de la Constitución.

No pueden ser objeto de delegación las facultades que constitucionalmente corresponden a los poderes de los es-



tados; el Congreso de la Unión sólo puede conceder al Ejecutivo el ejercicio temporal de aquellas facultades que legalmente le corresponden; no está facultado para ir más allá, no puede dar lo que no le ha sido asignado por la Constitución.

El Presidente de la República no puede ser facultado para expedir un código civil que regule las relaciones entre particulares, y que substituya los que estén en vigor en cada una de las entidades federativas. Lo anterior no implica que, indirectamente, mediante la suspensión de garantías individuales, se puedan afectar y alterar vínculos jurídicos que se pudieran dar entre particulares. En estricto derecho no pueden ser objeto de facultades extraordinarias todas aquellas aptitudes que corresponden al Congreso de la Unión, que no son de naturaleza legislativa; así, no puede el Congreso delegar sus facultades administrativas, como son las que para él derivan de los artículos 84 y 85 de la Constitución, por lo que hace a nombramiento de Presidente interino y sustituto; tampoco puede delegar sus facultades jurisdiccionales y cuasi jurisdiccionales que derivan a su favor de los artículos 110 y 111 de la Constitución.

El Congreso de la Unión no puede delegar su facultad de admitir nuevos estados a la Unión federal (artículo 73, fracción I); no impide hacerlo una circunstancia aparentemente sin importancia: por virtud de la admisión de un nuevo estado se modifica la Constitución y esta función, si bien en términos generales se confía a la combinación de órganos a que alude el artículo 135 constitucional, en forma excepcional, en casos expresamente previstos y limitados, ella ha sido confiada sólo al Congreso de la Unión; éste es uno de ellos, y el único que la puede ejercer es el órgano previsto por la Constitución.

El Presidente de la República no puede ser facultado para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes; esta es una función que ha sido confiada a una combinación de órganos: Congreso de la Unión, previa solicitud de los interesados, Presidente de la República y legislaturas de los estados (artículo 73, fracción III). El

presidente Benito Juárez, en uso de facultades extraordinarias, dispuso la creación de los estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos; carecía de facultades para hacerlo, el Congreso no podía darle esa autorización, incluso él no lo podía hacer; fue algo excepcional, sólo la autoridad moral y política de que gozaba el presidente Juárez le permitió llegar a ese extremo.

Tampoco se le puede facultar para que en substitución del Congreso arregle los problemas de límites que pudieran darse entre los territorios de dos o más estados; en principio se trata de una facultad administrativa, por ella el Congreso certifica la ausencia de violencia, dolo o daño para alguna de las partes contratantes, también de que éstas han sido debidamente defendidas y representadas; por otro lado, la intervención que se confiere al Congreso siempre es a petición de las partes contratantes y previo convenio que ellas han celebrado. Esta es una posibilidad, la otra es la contenciosa; su resolución ha sido confiada a los tribunales de la federación, concretamente a la Suprema Corte de Justicia (artículos 73, fracción IV; 104, fracción IV, y 105).

Si bien puede ser autorizado para legislar en lo relativo al Distrito Federal, no existe la posibilidad de que altere la forma de gobierno que, de conformidad con la fracción VI del artículo 73, debe tener ese ente que ha sido constituido como asiento de los poderes de la federación. No es factible que se deleguen en el Presidente las facultades que la Constitución confiere a la Asamblea de Representantes; tampoco puede declararse desaparecido dicho órgano, alterarse su composición y funcionamiento, ni la del tribunal superior de justicia que ahí funciona.

No es factible que el Congreso de la Unión renuncie a la intervención que la Constitución le confiere en materia de guerra; siempre será necesaria su anuencia para que exista una declaración de ella. Ésta puede derivar en actos complementarios a los que deba corresponder la forma y calidad de ley; pero, en esencia y principio, se trata de un acto administrativo que para tener validez requiere el concurso de la voluntad del Presidente y del Congreso (artículo 73, fracción XII). No es delegable la facultad que tiene el Congreso de dar la ley orgánica de la contaduría mayor (artículo 73, fracción XXIV); sí puede autorizarlo a alterar dicha ley. Tampoco la son sus facultades administrativas de conceder licencias y aceptar la renuncia del Presidente de la República (artículo 73, fracciones XXVI y XXVII). No puede renunciar y delegar temporalmente la función que se le confiere en lo relativo a facultades implícitas (artículo 73, fracción XXX); si bien se trata de una función legislativa, con el fin de impedir que el campo federal se acreciente en forma indebida, la Constitución confió la función de reconocer la necesidad de aquéllas al Congreso, por cuanto a que en él se encuentran los senadores funcionarios a los que durante muchos años se consideró representantes de los estados.

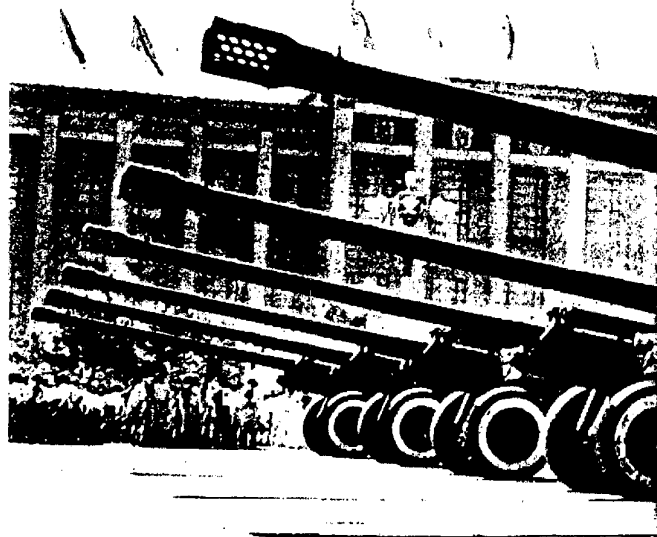
No son susceptibles de ser delegadas en el Presidente

de la República las facultades que en forma exclusiva se han atribuido a cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión. En principio, por cuanto a que sólo son susceptibles de serlo las de carácter legislativo, mas no las administrativas que es la característica que distingue a dichas facultades. Por otra parte, el delegarlas sería desconocer el atributo de exclusividad que se les asigna en los artículos 74 y 76. Impide también hacerlo la naturaleza misma de las facultades: no es factible que se atribuya al Presidente de la República la función que corresponde a la Cámara de Diputados de constituirse en colegio electoral para calificar de una elección presidencial. En principio no existe impedimento constitucional para que el Ejecutivo altere el presupuesto anual de gastos; se trata de una función que ha sido confiada al Congreso de la Unión (artículo 126), y que, por lo mismo, éste le puede delegar; lo que no se puede hacer es autorizarlo a él para que en sustitución de la Cámara de Diputados lo estudie y apruebe. Tampoco son transmisibles sus facultades en lo relacionado con la vigilancia y nombramientos relativos a la contaduría mayor.

No son delegables las facultades que en forma exclusiva la Constitución atribuye al Senado; los tratados siempre requerirán de su consentimiento;⁴² como también para lo relativo a la ratificación de grados militares, la autorización para la salida de tropas nacionales, y el paso de tropas extranjeras, la desaparición de poderes de un estado, la resolución de los conflictos que se dan entre los poderes de ellos, el papel que se le asigna en el gran jurado y su función de aprobar el nombramiento de ministros de la suprema corte. Incluso, y por un defecto de técnica de la Constitución, haya o no guerra siempre se requerirá del consentimiento del Senado en los casos en que sea necesario disponer de la guardia nacional de un estado fuera de su territorio.

No son delegables, asimismo, las funciones jurisdiccionales que se han conferido a los tribunales de la federación y consignadas en los artículos 103 a 107 constitucionales. Es factible que el Presidente de la República, por virtud del decreto de suspensión de garantías individuales, y del otorgamiento de facultades extraordinarias, altere las leyes procesales, pero el que lo haga no implica ni la desaparición de la rama judicial ni el que lo substituya en el ejercicio de sus funciones.

42. En una sesión secreta del Congreso de la Unión celebrada el 13 de diciembre de 1861, en contra de lo que aquí se sostiene, se acordó lo siguiente: "...el gobierno está autorizado para celebrar tratados y convenciones y ponerlos en vía de ejecución, sin necesitar la aprobación del Congreso". Ver Dublán y Lozano, tomo9, p. 335. Posteriormente los legisladores, tal vez percatándose de los peligros que pudieran derivar de tan amplia autorización, pretendieron limitarla y, al efecto, con fecha 27 de mayo de 1863, dispusieron: "2. En lo relativo a tratados, convenios o convenciones diplomáticas que el gobierno celebre, se tendrá entendido que no podrá admitir ninguna especie de intervención", Dublán y Lozano, tomo 9, p. 622.

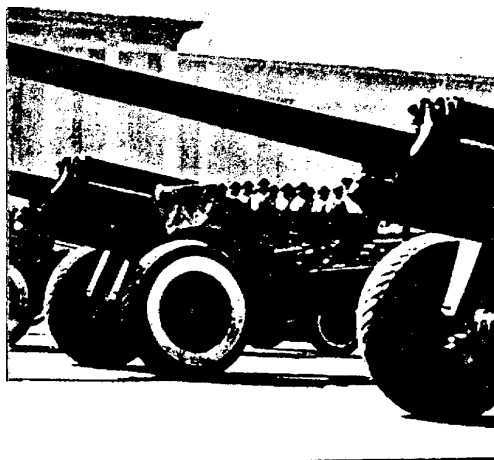


Por lo que se refiere a la Comisión Permanente, el artículo 79, que consigna el grueso de las facultades que le corresponden, no dispone que ellas le son atribuidas en forma exclusiva; no podía hacerse esta declaración por cuanto a que su función es supletoria, tanto del Congreso como de la Cámara de Senadores; no obstante ello, no son susceptibles de ser delegables al Presidente de la República. No lo pueden ser por cuanto a que se trata de facultades administrativas; independientemente de esta consideración es de hacerse notar que una de las facultades más importantes que le han sido reconocidas, la de convocar al Congreso o a cualquiera de las cámaras a periodos extraordinarios de sesiones, es una función que no corresponde al órgano legislativo, por lo mismo no la puede delegar. Nada puede dispensar de la obligación de recurrir a la Permanente para que, reuniendo el voto de las dos terceras partes de las presentes, acuerde la convocatoria por sí o a instancias del Presidente de la República.

El reformar la Constitución es una función que ha sido confiada a una combinación de órganos: el Congreso de la Unión, contando con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada Cámara, y la anuencia de la mayoría de las legislaturas de los estados. No es función privativa del Congreso; por lo mismo no es susceptible de ser delegable en la persona del Presidente de la República. A pesar del impedimento constitucional, el presidente Juárez, en 1861 y en 1862 la reformó, recurriendo al expediente de "en uso de las amplias facultades de que me hallo investido" (el artículo 124 de la Constitución de 1857, entre otros).

Como se afirmó anteriormente, el Congreso puede delegar sólo facultades de naturaleza legislativa en sentido estricto, por lo que no es transmisible la facultad de emitir decretos; así, el conceder permiso para que un mexicano acepte una condecoración que le otorgue un gobierno extranjero, no es delegable.

En el siglo pasado fue común que, por virtud de decretos de suspensión de garantías, se impusieran obligaciones a los gobernadores de los estados, y, asimismo, se



previeran facultades adicionales a las que a su favor determinaba tanto la Constitución general como las particulares de los estados. Sobre este particular conviene consultar la circular de 12 de enero de 1861, decreto de siete de junio de 1861 (artículos 2o. y 4o.), circular de 11 de junio de 1861 y decreto de 8 de mayo de 1868 (artículos lo., 4o. y 5o.). En estricto derecho no es del todo claro este proceder. Sólo se explica en función de las graves emergencias que lo propiciaron. El Congreso de la Unión no tenía ni tiene facultades para alterar la distribución de competencias que ha hecho la Constitución. No lo puede hacer ni aun en uso de facultades extraordinarias. Se trata de uno de los tantos inconvenientes que tiene el artículo 29 constitucional.

III. 5. *Facultades extraordinarias y los estados*

Lo relativo a la suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias es competencia exclusiva de los poderes federales; en la materia no tienen intervención alguna los poderes de los estados. Como se afirma en otra parte,⁴³ a la suspensión de garantías que decreten los poderes federales, pueden afectar tanto los derechos consignados en la Constitución general, como aquellos que en forma adicional conceden las Constituciones locales a su habitantes. Éstos no pueden embarazar la acción de los poderes federales cuando hacen frente a una contingencia en los términos del artículo 29; son limitaciones que los constituyentes locales imponen a las autoridades de la entidad; no son oponibles ni son válidos para las autoridades federales.

En otra parte se ha afirmado lo siguiente:

Para el caso de que exista en el territorio de un estado o parte de él un motivo grave de intranquilidad, sólo el gobierno federal puede suspender las garantías individuales que consagra la Constitución (artículo 29).

El artículo 115 constitucional prevé que en los estados debe establecerse un gobierno que tenga, entre otras características, la de ser representativo. Por

lo que toca a la función legislativa, ésta ha sido confiada a una asamblea; las legislaturas locales no pueden integrarse por un número de diputados menor que el exigido; ni sus miembros reelectos para el periodo inmediato; proceder de diferente manera es atentar el principio representativo. El que el Congreso de un estado renuncie a su función legislativa, aunque sea parcialmente y otorgue al gobernador facultades extraordinarias para legislar, significa un desacato al mandato constitucional, una violación al principio de representatividad, y un motivo de impugnación concedida a particulares por tratarse de una autoridad incompetente. El desacato puede ser mayor si se toma en cuenta que para que opere tal delegación no existe previamente una suspensión de garantías, que es el presupuesto para que se otorguen a nivel nacional. Ni aún para el caso de que se suspendieran las ampliaciones a las garantías individuales procedería el otorgamiento de facultades extraordinarias, ya que existe el principio de representatividad al que se ha aludido.

En el artículo 62 de la Constitución del estado de Oaxaca se prevé la delegación de facultades, por parte de la Legislatura local, a favor del gobernador en casos excepcionales y por tiempo limitado; existen disposiciones similares en las Constituciones de Sonora y estado de México, sin que se llegue a precisar qué entiende por casos excepcionales; por su parte la Constitución del estado de Querétaro (artículos 63, fracción XXIII, y 64) prevé el otorgamiento de facultades que fueren absolutamente indispensables para salvar la situación en casos de invasión, alteración del orden público o cualquier otro motivo grave, y sólo respecto de facultades que no sean de la competencia del Congreso de la Unión, lo que a todas luces es ilegal e ilógico, ello con vista a la constitución y a la situación geográfica del estado.⁴⁴

Existen otros casos:

En el artículo 33, fracción XXI, de la Constitución de Colima, se dispone:

Son facultades del Congreso:

XXI. Investir al gobernador de facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda; y en los de guerra y gobernación en caso de invasión extranjera o perturbación grave del orden público, y aprobar y reprobado los actos emanados del ejercicio de dichas facultades;

norma que es complementada por el artículo 59, fracción II, de la misma.

Aunque se tiene la precaución de precisar los casos en que se otorgarán las facultades extraordinarias, no por ello salva el obstáculo constitucional. Cabría agregar que, incluso, lo relativo a las facultades extraordinarias en el ramo hacendarlo, que no es de la competencia federal, sino puramente local, la Constitución viola el objetivo constitucional que existe sobre tal materia.

43. E. Arteaga, *ob. cit.*, p. 49.

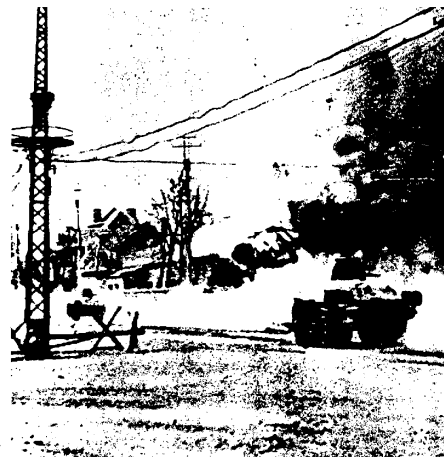
44. *Ob. cit.*, anteriormente, pp. 49 y 50.

Desde el antecedente inglés, pasando por el estadounidense, se ha considerado que lo relativo a impuestos, empréstitos y reclutamiento de tropas, es algo que afecta directamente a la población; no hay impuesto sin representación —dice el principio sajón—, por lo mismo sólo el pueblo representado por el Parlamento o el Congreso, es el único que puede decretarlos. Una Legislatura, cuerpo colegiado, no puede renunciar en favor de un órgano unitario a una facultad que constitucionalmente y por tradición se ha considerado de naturaleza colegiada.

En la Constitución original del estado de Campeche del 5 de julio de 1971, artículo 109 disponía: "En caso de invasión o perturbación grave de la paz o del orden público, el Ejecutivo, con aprobación del Congreso, y en receso de éste, con acuerdo de la diputación permanente, podrá suspender por un tiempo limitado y por medio de prevenciones generales, los efectos de la presente Constitución, con excepción de las garantías contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo. En éstos toca al Congreso del estado otorgar al Ejecutivo las facultades extraordinarias de que habla en el artículo 16".

El que existiera la posibilidad de que en términos generales se suspendieran, aunque fuera en forma temporal, los efectos de la Constitución campechana, implicaba una violación a la Constitución General de la República; en efecto, la suspensión podría haber significado la posibilidad de que el Congreso estudie y apruebe leyes, que el Judicial dicte sentencia con carácter irrevocable en las causas que se someten a su jurisdicción, que existieran autoridades intermedias entre los poderes del estado y los ayuntamientos; esos y otros extremos igualmente graves pudieron haberse dado con una fórmula como la que existía en la Constitución del estado de Campeche, todos ellos violatorios de la Constitución General, que supone la existencia y regular funcionamiento de los poderes locales. Lo que es más, con vista al artículo 29 de la Constitución General, concretamente con vista a la fórmula "...solamente el Presidente...", quedan excluidos los poderes de los estados tanto por lo que toca a la suspensión de garantías, como de lo relativo a facultades extraordinarias.

En efecto, si a la norma contenida en el artículo 29 citado se le dan todos los efectos y consecuencias jurídicas que le corresponden, la exclusividad que aparece a nombre del Presidente de la República no se limita a sólo el derecho de iniciativa previsto en el artículo 71, sino, además, debe comprender la posibilidad de que otros poderes, sobre todo los de los estados, de que pretendan hacer nugatorios, por supuestos problemas graves, los principios republicanos y de división de poderes a que están constreñidos por mandato constitucional. Él *solamente*, tiene que ver tanto con excluir a los que en condiciones normales tienen el derecho de iniciar leyes, ante el



Congreso de la Unión (artículo 71), como excluir a cualquier otra autoridad de tan delicada materia. Lo relativo a suspensión de garantías es facultad privativa del Presidente iniciarla, seguidamente del Congreso de la Unión y, en su caso, de la Comisión Permanente el concederla.

También era inconstitucional la disposición campechana por cuanto a que comprendía los casos de invasión para que operara la suspensión. De conformidad con la Constitución General (artículo 122), el repeler toda invasión es facultad privativa de la federación.

En la actualidad, en el artículo 27 de la Constitución de Campeche, a imitación de la Constitución General, dispone: "No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse lo Legislativo en un solo individuo".

La Corte, al respecto, ha resuelto:

Ley moratoria del estado de Veracruz. Como esta ley concede una moratoria de cinco años a todos los deudores hipotecarios, para el pago de sus créditos, aun cuando se encuentren ya sujetos a juicio y manda suspender todo trámite judicial, es contraria, a no dudarlo, al artículo 17 constitucional, que previene, de manera clara y terminante, que los tribunales deberán estar siempre expeditos para administrar justicia, constituyendo esto una garantía individual; y de acuerdo con lo que previene el artículo 29 de la Constitución General, la suspensión de garantías individuales es facultad privativa de la federación y los estados, por lo mismo, no pueden tener semejante facultad, que es de la que se hace uso en las leyes de moratoria que dicen, al suspender los efectos de las obligaciones contraídas entre particulares, obligaciones meramente contractuales, por las que adquieren el derecho de que se cumplan en los plazos estipulados. Ciertamente es que el citado artículo 17 constitucional establece que los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fijan las leyes, pero seguramente se refiere a los plazos y términos meramente procesales y no a los derechos adquiridos en virtud de los contratos que se quieren hacer efectivos y que constituyen la ley que debe regir entre las partes respecto de las obligaciones contraídas.



Suplemento 1934, p. 293, Amparo civil directo 1/32 Crédito Español de México, S.A., 21 de noviembre de 1933, unanimidad de 4 votos. Tomo III. p. 601.

III. 6. *Facultades extraordinarias a competencia judicial*

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 fue factible que el Presidente de la República, vía las autorizaciones del Congreso, alterara la competencia de los tribunales; el artículo 13 de ella, en su parte conducente, disponía: "Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción". Fue con vista a esta disposición que el presidente Benito Juárez, recurriendo a la fórmula "... en uso de las amplias facultades con que me hallo investido...", con fecha 25 de enero de 1862, con el fin de contar con elementos para perseguir y castigar a los partidarios de la intervención, fue que dio la *Ley para castigarlos delitos contra la nación, contra el orden, la paz pública y las garantías individuales*; en ella, por lo que hace a las autoridades judiciales competentes para aplicarla, se disponía lo siguiente: " 6. La autoridad militar respectiva es la única competente para conocer de los delitos especificados en esta ley, a cuyo efecto, luego que dicha autoridad tenga conocimiento de que se ha cometido cualesquiera de ellos, bien por la fama pública, por denuncia o acusación o por cualquier otro motivo, procederá a instruir la correspondiente averiguación con arreglo a la ordenanza general del ejército, y a la ley del 15 de septiembre de 1857, y la causa, cuando tenga estado, se verá en consejo de guerra ordinario, sea cual fuere la categoría, empleo o comisión del procesado. En los lugares donde no hubiere comandantes militares o generales en jefe, harán sus veces los gobernadores de los estados".

Y también fue, con vista al indicado precepto, que el presidente Porfirio Díaz, el 16 de marzo de 1911, mediante decreto de suspensión de garantías individuales,

dispuso lo siguiente: "A los culpables aprehendidos *in fraganti* delito y que tengan señalada la pena capital, se les aplicará ésta sin más requisito que el levantamiento de una acta por el jefe de la fuerza aprehensora, en que se hará constar la comprobación del cuerpo del delito, el hecho de la aprehensión *in fraganti* y la identificación de las personas culpables".

Venustiano Carranza, en su decreto de lo. de agosto de 1916, que sancionaba con la pena de muerte a quienes promovieran o apoyaran una huelga, dispuso: 'Los delitos de que habla esta ley serán de la competencia de la misma autoridad militar que corresponde conocer de las que define y castiga la ley de 25 de enero de 1862, y se perseguirán, y averiguarán, y castigarán en los términos y con los procedimientos que señala el decreto número 14, de 12 de diciembre de 1913".

Todas esas disposiciones, evidentemente, alteraban la competencia judicial; privaban a los tribunales ordinarios del conocimiento de delitos cometidos por civiles o 'paisanos', como le denomina aun en la actualidad la Constitución a quien no pertenece a las fuerzas armadas. Esto ya no es factible en la actualidad; la nueva redacción del artículo 13 lo impide, aun en los casos de suspensión de garantías; su redacción no deja lugar a dudas: "... pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda".

En 1917, como instituciones castrenses, sólo se contaba con el ejército y la armada (artículo 89, fracciones V y VI); se aludió por primera vez a la fuerza aérea en 1944; no obstante ello, la prohibición a que alude el artículo 13 antes citado comprende a las tres ramas antes indicadas. La prohibición también comprende a la guardia nacional; sus órganos de autoridad, incluyendo sus tribunales, sólo tienen competencia sobre sus miembros, pero no puede hacerse extensiva a los miembros civiles de la sociedad. El fuero militar, por ser una excepción al principio general previsto en el artículo 13, debe ser de alcances limitados y sólo puede comprender los casos específicamente determinados, sin que pueda extenderse a otro tipo de personas o supuestos.

III. 7. *Revocabilidad del acto*

¿Es revocable el acto del Congreso de la Unión por virtud del cual concede al Presidente de la República facultades extraordinarias? Es factible que el órgano legislativo debido a una mala, inexacta o falseada información, se vea orillado a emitir un acto de esa naturaleza; también es factible que, no obstante haberlo emitido con vista a una información real y exacta, una vez que haya entrado en vigor, se dé cuenta de que el Presidente ha abusado de las

facultades concedidas o ha excedido la autorización dada, por lo que sea aconsejable frenarlo. Independientemente de la responsabilidad en que pudiera incurrir y que se analiza por separado, es preciso determinar si se trata de un acto revocable o no.

En el sistema constitucional mexicano no existen actos del Congreso que sean irrevocables; no se trata de un tribunal de única o última instancia que sentencia con fuerza de cosa juzgada; esta es la regla general que sólo admite como excepción la materia de responsabilidad de los servidores públicos: cuando se emite una declaración de procedencia por la Cámara de Diputados, o se emite una resolución de culpabilidad por la Cámara de Senadores, por disposición constitucional expresa (artículos 111, párrafo 6o., y 110, último párrafo), ambos actos son inatacables; contra ellos no cabe recurso alguno ni pueden ser revocado por el órgano que los emitió. Se trata de un acto jurisdiccional que emite el órgano legislativo en ejercicio de funciones judiciales.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 72, inciso f, en la reforma o derogación de las leyes o decretos se deben observar los mismos trámites establecidos para su formación, por lo que, en principio, cabría considerar como hipótesis la posibilidad de que es revocable el acto de otorgamiento de facultades extraordinarias; pero surge un primer problema: en la materia la Constitución concede en forma exclusiva el derecho de iniciar sólo al Presidente de la República, por lo que, a primera vista, si no solicita dicho funcionario la reforma o derogación del acto, siguiendo en forma literal lo dispuesto por el inciso indicado, de que deben observar los mismos trámites que se siguieron para su formación, no sería factible.

Esta exclusividad en la iniciativa también se da en lo relativo a presupuesto, ley de ingresos y cuenta anual. ¿No es factible que por virtud de una iniciativa presentada por alguno de los titulares del derecho de hacerlo, y a que alude el artículo 71, que no sea el Presidente de la República, se reformen dichos actos? Sí es factible que se modifiquen a instancias de un diputado o un senador, por ejemplo. La exclusividad que existe para el Presidente de la República sólo opera por lo que hace al acto global en sí, no comprende sus reformas o su derogación.

Este es el punto de vista aplicable por lo que se refiere al acto de suspensión de garantías individuales y otorgamiento de facultades extraordinarias; las leyes y los decretos correspondientes pueden ser revocados, o modificados, por el órgano que los emitió a instancia de cualquiera de los titulares del derecho de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.⁴⁵

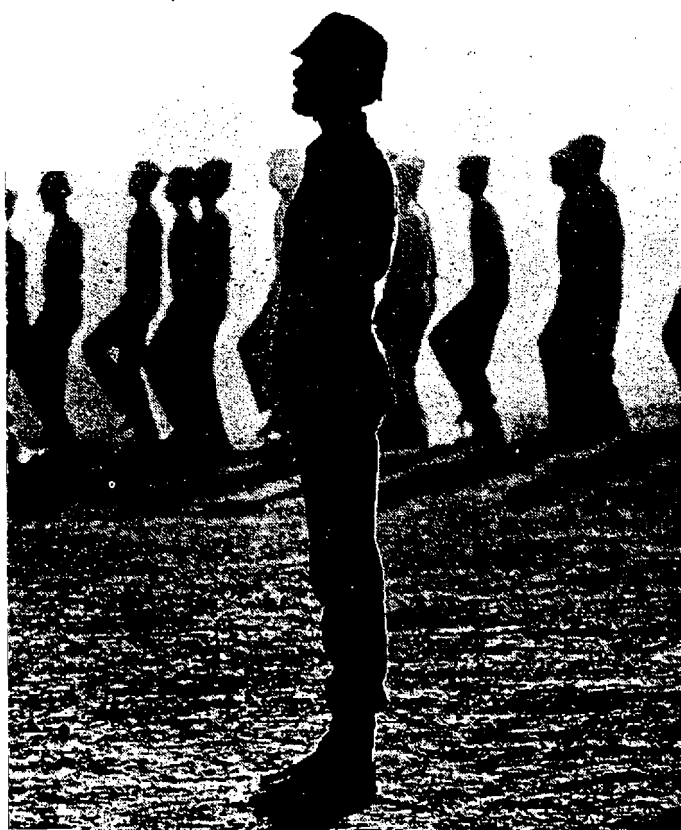
Sobre esta materia se impone hacer ciertos distinguos: el Congreso de la Unión puede modificar y derogar el acto por virtud del cual, tanto él, como la Comisión Permanente, han acordado la suspensión de garantías indivi-



duales; pero si bien la Comisión Permanente puede revocar su acto, no puede hacer lo mismo por lo que hace al acto del Congreso de la Unión; no existe texto que lo impida; la prohibición se desprende de la naturaleza de las instituciones: nunca un delegado revoca los actos del delegante, nunca un órgano subordinado está facultado para revocar los actos de su superior, no es de aceptarse que lo secundario substituya lo fundamental.

El que se derogue el acto por virtud del cual se suspenden garantías individuales implica, necesariamente, aunque no se disponga así en forma expresa, la derogación, cesación o retiro de las facultades extraordinarias. En los casos en que la Comisión Permanente hubiere acordado la suspensión, y el Congreso el otorgamiento de facultades extraordinarias, la Comisión Permanente, no obstante haber emitido el acto aludido, por virtud de la intervención posterior del Congreso, está imposibilitada a modificar su propio acto; la materia queda confiada totalmente al órgano legislativo; es éste el único que asume competencia, por lo que lo relativo a la derogación o modificación del acto le corresponde en forma exclusiva.

Cuando la Comisión Permanente es quien revoca o modifica el decreto de suspensión de garantías plantea problemas extremadamente delicados: un reducido número de legisladores puede hacerlo sin que el Presidente de la República pueda vetar esa determinación; y, en cambio, cuando lo hace el Congreso de la Unión sí existe esta instancia suspensoria. Sobre este particular es de advertirse que, de conformidad con el artículo 72 constitucional, el veto sólo procede por lo que hace a actos del Congreso de la Unión cuando actúa como legislador ordi-



nario y no es aplicable a actos derivados de diversos tipos de actuación.

Es de observarse que, cuando menos en teoría, dado a que en el sistema constitucional mexicano la facultad de publicar las leyes ha sido confiada, en principio, y en términos generales, al Presidente de la República, tanto el Congreso, como la Comisión Permanente, estarían imposibilitados de dar vigencia a un decreto derogatorio. Pudiera servir como fórmula supletoria la contenida en el artículo 120, que confía a los gobernadores de los estados el publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Es frecuente que las Constituciones de los estados limiten el campo de acción de sus órganos de autoridad más allá de los términos fijados por la general de la República; en consecuencia, y esto es frecuente, que aumenten los derechos de las personas que habitan dentro de sus territorios; por tratarse de ampliaciones de tipo local, únicamente obligan a las autoridades estatales, pero que no son oponibles a las federales; por lo mismo dichas ampliaciones o derechos adicionales no pueden ser obstáculo en los casos de suspensión de garantías. No se requiere de un apartado especial en el decreto respectivo que aluda a ellos. No obstante el estado de excepción, a nivel local, exclusivamente por lo que hace a las autoridades estatales, seguirán siendo obligatorios.

En casos de emergencia a nivel local, si así lo dispone una Constitución estatal, es factible suspender las ampliaciones de los derechos que en forma adicional se otorgan a los individuos; lo que no es posible hacer es otorgar al gobernador facultades extraordinarias por las razones que se invocan.

III. 8. Informes y responsabilidad

Por virtud de una adición introducida al artículo 131 constitucional, en 1951, existe la obligación, para el Presidente de la República, de informar anualmente del uso que hubiere hecho de las facultades que para gravar el comercio internacional le confiere el Congreso de la Unión; lo debe hacer al presentar la iniciativa de presupuesto. Con anterioridad a dicha adición no había existido a nivel constitucional una obligación de esa naturaleza.

El 11 de diciembre de 1861 el Congreso de la Unión reiteró la vigencia de la suspensión de garantías de fecha 7 de junio de 1861; hizo un agregado importante: facultó ampliamente al Ejecutivo para actuar; la fórmula utilizada, que llegó a formar parte de la historia, era generosa: "Se faculta omnímodamente al Ejecutivo para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias, sin más restricciones que la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de Reforma". En ese acto del Congreso, artículo tercero, se obligaba al Presidente a dar cuenta del uso que hubiera hecho de las facultades que se le conferían. En el decreto de 3 de mayo de 1862, artículo 5o., se insiste en la obligación de dar cuenta del uso de las facultades, y lo mismo se hizo el 27 de octubre de 1862 (artículo 3o.)

Al parecer el presidente Juárez, una vez que venció al imperio y resultó reelecto, no se apresuró a dar cumplimiento con los dispuesto en los decretos de referencia; en tal virtud, con fecha 18 de enero de 1868, el Congreso acordó: "El Ejecutivo cumplirá con lo que previene la ley de 27 de octubre y 27 de mayo de 1863, de dar cuenta al Congreso del uso que hubiere hecho de las facultades extraordinarias con que fue investido, en el término de ocho días, contados desde esta fecha".

En el decreto de suspensión de garantías de lo. de junio de 1942, se dispuso: "*Artículo 6o.* Al iniciarse cada periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el Ejecutivo dará cuenta del uso que haya hecho de las facultades que se le otorgan en virtud del presente decreto".

En esto, como en muchas otras materias de índole constitucional, existen diversas interrogantes: ¿qué sucede si el Presidente de la República no da cuenta del uso de las facultades que se le confirieron? ¿Puede exigírsele responsabilidad? ¿En cuál de las dos cámaras debe presentarse el informe? De inicio es de advertirse que en la Constitución no existen los instrumentos legales para hacer efectiva esta obligación, ni la omisión puede dar lugar al financiamiento de cierto tipo de responsabilidad. Con la salvedad establecida en el artículo 72, inciso h, los informes pueden ser presentados indistintamente ante cualquiera de las dos cámaras.