



Fascículo 5

EL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL: UNA APROXIMACIÓN GENERAL

EBER OMAR BETANZOS TORRES

COLECCIÓN SOBRE LA
PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

FASCÍCULO 5

El artículo 29 constitucional:
una aproximación general

Eber Omar Betanzos Torres



Primera edición: agosto, 2016 (CD)

ISBN: 978-607-729-278-4

Colección sobre la Protección Constitucional
de los Derechos Humanos (CD)

Primera edición: agosto, 2015

ISBN obra completa: 978-607-729-101-5

ISBN volumen: 978-607-729-108-4

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469, col. San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Impreso en México

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
CAPÍTULO I. PRIMEROS COMENTARIOS	11
CAPÍTULO II. SUS ANTECEDENTES EN EL DERECHO MEXICANO	16
CAPÍTULO III. LA REFORMA DEL 10 DE JUNIO DE 2011: ELEMENTOS PARA UNA NUEVA LECTURA DEL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL	38
CAPÍTULO IV. EL VIGENTE ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL	48
1. Casos	48
2. Autoridades participantes	49
3. Alcances	51
4. Control constitucional del decreto de suspensión o restricción de derechos y garantías	56
5. Control político del decreto de suspensión o restricción de derechos y garantías	57
6. Cese de la suspensión o restricción	58
7. Régimen legal de la suspensión o restricción	58

CAPÍTULO V. UNA MIRADA, DESDE LA CONSTITUCIÓN, AL DERECHO INTERNACIONAL IBEROAMERICANO . . .	66
CAPÍTULO VI. EXPERIENCIAS RECIENTES EN AMÉRICA LATINA . . .	79
1. Ecuador	79
2. Honduras	82
REFLEXIONES FINALES	85
BIBLIOGRAFÍA	88

PRESENTACIÓN

En el año 2011, en México se consolidaron modificaciones constitucionales en materia de derechos humanos.¹ Esta reforma transformó de manera radical nuestro sistema jurídico, ya que no sólo amplió el catálogo de derechos humanos, sino que cambió la forma de entender la actuación del Estado, ya que partir de ella la protección de los derechos de las personas debe ser el eje rector de toda la actividad estatal.

Con la mencionada reforma existe una concepción más amplia de los derechos humanos. Por ejemplo, los tres primeros párrafos del artículo 1o. incorporaron el término derechos humanos, supliendo al de garantías individuales; la concepción de que la persona goza de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que nos obligan; la interpretación conforme que debe hacerse con esas disposiciones; el principio *pro persona* como criterio de interpretación y aplicación más favorable que deben observar todas las autoridades, y la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Derivado de lo anterior, el Estado debe prevenir, in-

¹ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos cuando ocurran.

Los postulados mencionados permitieron a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver, entre otros, el emblemático “Caso Radilla” (Expediente Varios 912/2010), derivando importantes estándares para todos los jueces, como son la obligatoriedad de aplicar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos en donde México sea parte (mismo que evolucionó para reconocer el carácter vinculante de toda la jurisprudencia interamericana —independientemente del país contra el que se haya emitido— en la Contradicción de Tesis 293/2011) y el deber de realizar *ex officio* el control constitucional y convencional de las normas que vayan aplicar, de acuerdo a una interpretación que debe ser conforme con los derechos humanos, y sólo en casos donde esto no sea posible, dejar de aplicar las normas contrarias a los mismos (inaplicación en caso concreto).

El propio artículo 1o. constitucional asienta que los derechos humanos sólo pueden restringirse y suspenderse en los casos y con las condiciones que ella misma señala. Este tema, también abordado por la Suprema Corte de Justicia, resultó provocador de un debate, aún inacabado, visto a la luz de la aplicación de los tratados internacionales. Así, se produjo la ya citada Contradicción de Tesis 293/2011, que planteó el parámetro de control de regularidad constitucional y el concepto de “restricción expresa”.

Los retos de la reforma en derechos humanos siguen estando en su operatividad. Para hacerla efectiva se requiere la suma de voluntades y esfuerzos estructurados de todos los sectores públicos y sociales del país.

A casi cuatro años de su entrada en vigor, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estimamos necesario aportar mayores elementos para la reflexión en torno a esta reforma, con el objetivo de seguir contribuyendo a su efectiva e inmediata implementación. Reconocemos también la importancia que tiene la difusión entre la población de los contenidos y alcances de los derechos humanos y de la reforma de 2011, para lograr su plena observancia y con ello fortalecer la exigibilidad de los mismos.

De lo anterior deriva la *Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos*, que se integra con los siguientes títulos: 1) *La interpretación de los derechos humanos y sus garantías por la Suprema Corte de Justicia. Una aproximación jurisprudencial*; 2) *Control jurisdiccional y protección de los derechos humanos en México*; 3) *El derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos a una reparación integral desde la perspectiva de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*; 4) *De las garantías individuales a los derechos humanos: ¿existe un cambio de paradigma?*; 5) *El artículo 29 constitucional. Una aproximación general*; 6) *Asilo y condición de refugiado en México*; 7) *La armonización legislativa del derecho internacional humanitario en México*; 8) *¿Existe un bloque de constitucionalidad en México? Reflexiones en torno a la decisión de la Suprema Corte respecto al nuevo parámetro de control de regularidad*; 9) *El reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en Latinoamérica*; 10) *¿Sólo palabras? El discurso de odio y las expresiones discriminatorias en México*; 11) *El derecho a ser diferente: dignidad y libertad*; 12) *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos (una aproximación desde el análisis de las controversias*

electorales en comunidades indígenas); 13) *Libertad religiosa en México*; 14) *Los derechos humanos de las personas migrantes extranjeras en México*; 15) *La acción de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos*; 16) *Control de convencionalidad. Fundamentos y alcance. Especial referencia a México*; 17) *Eficacia constitucional y derechos humanos*, y 18) *Gobernanza en derechos humanos: hacia una eficacia y eficiencia institucional*.

Esta Colección, desde la perspectiva de cada uno de los autores —a quienes agradecemos que compartan su experiencia y visión de los temas—, pretende contribuir a impulsar la difusión de los derechos humanos entre todas las personas, así como a fortalecer su exigibilidad.

Al igual que todas las colecciones de esta Comisión Nacional, el lector podrá encontrar, en nuestro sitio *web*, la versión electrónica de estos títulos.

*Lic. Luis Raúl González Pérez,
Presidente de la Comisión
Nacional de los Derechos Humanos*

CAPÍTULO I. PRIMEROS COMENTARIOS

El Estado moderno se funda en la idea de un pacto originario –más allá de su halo ficticio– en el cual se reconocen derechos fundantes como bases mínimas de un acuerdo de convivencia política y social colectiva, en términos de razonabilidad y aceptabilidad entre personas con diferentes percepciones axiológicas sobre su idéntica dignidad humana.

Los Estados Unidos Mexicanos no son la excepción. México ha alcanzado dos centurias de existencia en torno a un pacto político dinámico plasmado en el acuerdo original que lo convirtió en un país independiente y que enfatizó el carácter nacional fundante de sus derechos humanos.¹ Sin embargo, su historia da muestra de una reiterada demanda por la protección de esos derechos, la cual lamentablemente no siempre se ha alcanzado en sus términos ideales ni ha contado con mecanismos institucionales (de diseño e implementación) verdaderamente eficaces para su tutela.

En este escenario, la facultad que la Norma Suprema otorga a determinados agentes para suspender o restringir los

¹ Ya se acuda a los contenidos del Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, los Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821, el Acta de Independencia del Imperio Mexicano del 28 de septiembre de 1821, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 o inclusive la arenga de Hidalgo del 15 de septiembre de 1810, en todos ellos se observarán derechos humanos esenciales que justifican, junto con la idea de nación, la formación de un Estado independiente.

derechos fundamentales² hace pensar en un contrasentido que no es necesariamente cierto; de hecho, la suspensión ha estado permitida históricamente por la Constitución dentro de su articulado³ –aparejada generalmente de la dotación al Ejecutivo Federal de facultades extraordinarias para gobernar–. Sin embargo, la posibilidad de poner en práctica medidas como la suspensión o restricción de derechos atendiendo a una situación emergente determina la importancia de conocer cuáles son los alcances de la fuente normativa que les da origen y cuál será el marco de atención que las instancias protectoras de derechos humanos deban asumir en ese caso.

Se trata de una medida pensada como último recurso del gobierno en tiempos de crisis, circunstancia que justificaría echar mano de medidas extraordinarias.⁴ Por un lado, su al-

² Conocida en el imaginario colectivo como “toque de queda” o “estado de sitio”, en el cual técnicamente los civiles y los ciudadanos se subordinan a las autoridades militares. Teóricamente se relaciona con lo que Schmitt denominó “estado de excepción”, en donde la vigencia del Estado depende de hacer restricciones a los gobernados, lo que conduce, en supuestos extremos, a la configuración de una “dictadura constitucional”. Pedro Salazar, “Del estado de excepción a la suspensión constitucionalizada. Reflexiones sobre la reforma al artículo 29 de la Constitución mexicana”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México, UNAM, 2011, p. 262. También se le ha relacionado con la legítima defensa, como mecanismo necesario de supresión de algunos derechos con miras a la vigencia de otros estimados superiores; Héctor Fix-Fierro, “Comentario al artículo 29 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. México, Porrúa-IJUNAM, t. I, 2004, pp. 498-508. No se trata de la desaparición de la Constitución o la omisión deliberada del cumplimiento de sus objetivos –máxime en una situación desesperada–, sino de la necesidad de su subsistencia. Así, por ejemplo, un ser humano está autorizado moral y legalmente para defender su vida a costa de privar a otro que le agrade; igualmente ocurre en el caso del Estado. El problema está en las fronteras y las circunstancias.

³ Atendiendo a márgenes formales, indicados por el orden jurídico, y reales, derivados de la puesta en práctica de tal medida.

⁴ Para afrontar esta situación se requiere autorizar al Estado a que ejerza todos los medios necesarios para hacer frente en forma eficaz al ambiente de emergencia.

cance es muy variado y a la vez sumamente restringido, ya que sin duda implica un importante grado de lesión de los derechos fundamentales, pero por otro lado la propia norma constitucional establece fuertes limitaciones –en especial a partir de su texto reformado el 10 de junio de 2011– y la garantía de que será un estado transitorio que se restringirá estrictamente al tiempo indispensable para acabar con la crisis que lo motivó.

Y es que cuando una situación amenaza en tal grado la preeminencia efectiva de los fines garantistas del Estado –por lo general en un contexto focalizado–, puede ser indispensable limitar el ejercicio de algunos derechos humanos y conferir al Poder Ejecutivo facultades especiales que incluso le permitan prevalecer sobre las prerrogativas y funciones de otros poderes,⁵ para favorecer así la subsistencia de la entidad estatal misma. La racionalización de esta medida radicará en el cumplimiento de los objetivos estatales de paz, bienestar y seguridad común en contextos que de otra forma serían difíciles de estabilizar o hasta imposibles de recuperar, en caso de que no se expidan medidas urgentes, para el goce efectivo de los derechos humanos que busca tutelar el Estado.

Ignacio Burgoa Orihuela, *Las garantías individuales*. México, Porrúa, 1991, p. 1944. Lleva de la mano la idea del derecho de situaciones que justifican hechos y conductas que en situaciones normales serían inaceptables. Piénsese, por ejemplo, en el derecho civil, en las normas excluyentes de responsabilidad tratándose del caso fortuito o la fuerza mayor o, en el derecho penal, el estado de necesidad. Se ha señalado que tanto los Estados como las personas físicas están expuestos a acontecimientos políticos o sociales internos e internacionales que generan un ambiente de peligrosidad para sus instituciones fundamentales e independencia.

⁵ Sobre todo acotando la acción judicial de tutela de derechos y afectando la centralización funcional de los órganos legislativos, desarrollándose facultades extraordinarias para gobernar.

De acuerdo con las características del Estado, que miran a éste como titular del poder público,⁶ cuando los elementos que lo definen peligran, por motivaciones externas o internas, está llamado a actuar para restablecer su plena vigencia.⁷ El orden jurídico reconoce que un Estado puede tener necesidad de sortear una situación extraordinaria en la que el clásico imperio de la ley puede significar una limitante para realizar acciones efectivas y ágiles que detengan la situación de emergencia. Ello demanda reaccionar con medidas excepcionales. En este tenor, por la razonabilidad de su propósito, reconociendo el sacrificio humanitario que en ello se implica, la suspensión o restricción de derechos fundamentales no rompe necesariamente con el propósito del pacto fundamental ni con el orden constitucional que de él deriva, sino que se basa y está dentro de la Constitución misma. Implica una responsabilidad compartida en la que al Poder Legislativo y Ejecutivo corresponderá su uso racional, prudente, responsable y temporal; al Poder Judicial, su acotamiento, como intérprete máximo de la Norma Fundamental; a los organismos que tutelan los derechos humanos, su celosa vigilancia, y a la población, su comprensión activa.

⁶ El ejercicio del poder se ha entendido, *grosso modo*, a lo largo de la historia del pensamiento político, como justicia (Aristóteles), fuerza (Cálicles, Trasimaco, Tucídides), seguridad (Epicuro, San Pablo), fuerza y seguridad (Maquiavelo), fundamento de la ley (Hobbes), instrumento para el desarrollo individual (Locke), actividad creativa del monopolio legítimo de la violencia (Weber), ámbito de actividad (Schmitt), justicia renovada (Strauss, Voegelin, Arendt), lucha por el sentido (Lefort), desafío del orden existente (Rancière) y lucha por la palabra autorizada (Bourdieu), entre otras concepciones.

⁷ Esta situación adquiere relevancia en México en regiones del país que ante problemas relacionados con la lucha de grupos criminales por el control del tráfico de drogas y de las rutas de tránsito, y la ineficaz reacción del Estado, han causado el menoscabo de los derechos humanos de la población civil, llevando incluso al desplazamiento fáctico de las autoridades locales –municipales, estatales– y federales, motivándose a veces inclusive el surgimiento de grupos de autodefensa.

Poner esta medida en marcha requiere, formalmente, técnica constitucional, y políticamente, prudencia, pues compromete el orden de los derechos humanos;⁸ asimismo, fortaleza, para resistir las tentaciones del poder;⁹ racionalidad, para acotar la medida a las circunstancias estrictamente necesarias, y precisión, para determinar con transparencia el alcance y tiempo mínimo en el cual debe estar en vigor.

Ahora bien, cabe comentar que el propósito de este texto es proponer un estudio introductorio de aproximaciones exploratorias al vigente artículo 29 de nuestra Carta Magna, pensado en el marco de la reforma constitucional de junio de 2011 y lejano a una monografía. Por ello su aparato crítico, la referencia a experiencias de otras naciones y la cita de fuentes bibliográficas sobre el tema, entre otros aspectos, se limitan a tratar aspectos generales.

⁸ La delicadeza de su uso es notable por los graves conflictos de seguridad interior y exterior que pueden amenazar a un Estado, en donde la suspensión o restricción de derechos humanos aparece como un instrumento necesario para proteger lo que aquél representa, sobre todo tratándose de un conflicto exterior o un desastre natural que pueda amenazar la existencia misma del Estado o la seguridad de sus habitantes; mas sus riesgos son enormes, piénsese en los crímenes de lesa humanidad cometidos en nombre de la defensa del Estado durante las guerras de antes y de hoy. Los abusos no son exclusivos de las dictaduras sino que también alcanzan a las democracias. En el caso mexicano, ello ocurrió en el siglo XIX, cuando la vigencia del Estado constitucional mexicano derivado de la Constitución de 1857 debió acudir a legislaciones extremas como la Ley de 25 de enero de 1862. En otras latitudes, un antecedente recurrentemente citado en términos de suspensión lesiva de los derechos fundamentales se encuentra en el inhumano artículo 48 de la Constitución del Reich Alemán del 11 de noviembre de 1919, reformado en 1934, que permitía afectar, por situaciones raciales, las libertades personales, de expresión, de reunión, de asociación, los derechos de propiedad, la inviolabilidad del domicilio y las comunicaciones.

⁹ Es claro que el ejercicio de esta facultad no depende de criterios caprichosos, sino de una razón grave que haga acudir a los fundamentos legales que la permiten, en un contexto de notoria necesidad y sujeción a casos totalmente concretos.

CAPÍTULO II. SUS ANTECEDENTES EN EL DERECHO MEXICANO

La suspensión de derechos y sus garantías no es una figura constitucional novedosa. En la historia del Estado hay constantes ejemplos del uso de poderes emergentes para superar situaciones difíciles, ya por ser medidas realmente necesarias o por la engañosa facilidad con que a primera vista se las relaciona para solucionar situaciones difíciles.¹⁰ En ese devenir histórico, dicha figura constitucional ha sido referida como parte de la lucha del hombre por hacerse del reconocimiento irrestricto de sus derechos existenciales y la garantía del bien común, y al mismo tiempo como un ejemplo de cómo las estructuras de poder, en aras del ejercicio de la función de gobierno y con el propósito de salvaguardar su propia existencia, determinan la posibilidad de suspender o limitar los derechos humanos reconocidos al gobernado, dejándolos sin efectos en determinado lugar o en todo el territorio estatal, por tiempo definido o indefinido, y además arrogándose facultades extraordinarias para reaccionar ante una emergencia.

La posibilidad de restricción y suspensión constitucional de los derechos fundamentales se ha desarrollado a la par de la imposición de sus límites.¹¹ En el caso mexicano, paralela-

¹⁰ Así, algunos de sus antecedentes se remontan a los tiempos de los dictadores romanos, en donde un poder autocrático temporal actuaba como instrumento de solución eficaz, desde la acción de gobierno, para los problemas de lo público.

¹¹ Aun antes de la irrupción de la idea de división de poderes –restricción en sí misma– frente a los estados regalistas, acostumbrados a ser absolutos, ya en la Carta Magna de Inglaterra del 15 de junio de 1215, el *Petition of Rights* del 7 de junio de 1628 reconoció la existencia de restricciones ante las actuaciones arbi-

mente al reconocimiento de derechos fundamentales en la efímera Constitución de la Monarquía Española del 19 de marzo de 1812,¹² que rompía el modelo absolutista, se permitió por vez primera la suspensión de determinados derechos, limitándose al arresto de delincuentes y a un plazo determinado¹³ cuando en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado lo exigiese. Esa norma continuó vigente durante el Primer Imperio Mexicano en lo que no se opusiera a la legislación de la nueva nación.¹⁴

Con conciencia sobre los abusos a que podría dar lugar la suspensión o restricción de derechos, su introducción formal en el constitucionalismo independiente fue lenta, desarrollándose más bien en las iniciativas de Norma Suprema. En el proyecto de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, presentado en 1823, se introdujo en el artículo 13, fracción XVI,

trarias del gobierno, las cuales, si bien no se encuadraban en el contexto de una autorización para suspender con límites derechos fundamentales, sí marcaban una pauta de garantías mínimas de no restricción. Jorge Gurriá Lacroix, "Antecedentes de la suspensión de garantías", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, 1978, nueva serie, año XI, núms. 31-32, y Antonio Martínez Báez y Felipe Tena Ramírez, *Suspensión de garantías y legislación de emergencia*. México, UNAM, 2006, p. 26. A ello se sumaron en la historia del orden jurídico contemporáneo los contenidos de la Constitución de los Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1827 y sus enmiendas y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, dada en Francia el 26 de agosto de 1789, instrumentos que marcaron pautas de inspiración en el movimiento constitucional mundial.

¹² Antes de este documento no es posible hablar de tradición constitucionalista en México, sino de derecho castellano, indiano y usos y costumbres.

¹³ Dispuso en su art. 308: "Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese en toda la Monarquía o en parte de ella la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este Capitulo para el arresto de delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado".

¹⁴ Permitiendo, por ejemplo, que el 17 de abril de 1821, aprovechando un decreto de las cortes españolas, fundado en la constitución doceañera, se ordenara el arresto de algunos de los Diputados al primer Congreso Constituyente, acusándolos de conspiración.

una autorización específica al Congreso General para conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias para gobernar y la posibilidad de suspender garantías, con conocimiento de causa y por un tiempo limitado.

En el proyecto de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos –cuya versión en vigor se aprobaría el 4 de octubre de 1824– se introdujo la fracción XXI del artículo 14, que contenía una nueva concepción de las facultades extraordinarias para el titular del Poder Ejecutivo Federal e indicaba como casos para su concesión por parte del Congreso situaciones de rebelión o invasión, exigidas por la salud de la patria. Dichas autorizaciones deberían detallarse y ser limitadas en tiempo y lugar.

Durante 1835 y hasta 1836, el Congreso Constituyente emitió las denominadas Siete Leyes Constitucionales, de corte centralista, sin contemplar en ellas facultades para suspender o limitar derechos o dotar de atribuciones extraordinarias a algún poder en situaciones de grave peligro o conflicto.¹⁵ Esa tendencia se rompería en la segunda legislación constitucional centralista, ya que en las Bases Orgánicas de 1843 se autorizó la posibilidad de suspender derechos fundamentales y dotar de facultades extraordinarias al Poder

¹⁵ Esto no significó, sin embargo, que el Presidente de la República no utilizara estas facultades con frecuencia, ya que las crisis políticas del naciente México independiente llevaron a la implementación de facto de suspensiones o restricciones de derechos humanos y al uso de facultades extraordinarias que, por no estar normadas en la Carta Magna, implicaron su uso al amparo de autorizaciones del Congreso de la Unión, sin que hubiera autorización legal para ella, llevando muchas veces al uso inconstitucional e irresponsable de las mismas. En cuanto estallaba un motín, de los muchos que tuvieron lugar en el México de principios del siglo XIX, una de las primeras medidas para afrontar la situación era precisamente restringir o suspender el ejercicio de derechos. A ello habría que sumar las guerras extranjeras sufridas por nuestro país.

Ejecutivo en casos de invasión extranjera o sedición grave e irreprimible, si bien serían medidas excepcionales limitadas a un periodo determinado y enfocadas prioritariamente a la suspensión de formalidades para la aprehensión y detención de personas.¹⁶

Retornado el federalismo, el Congreso declaró vigente la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, a la que el 18 de mayo de 1847 adicionó un Acta de Reformas que estableció, de manera general,¹⁷ la permisión para declarar la pérdida o suspensión de derechos del ciudadano, sin ahondar en los supuestos de operación de dicha situación.

Sería la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857¹⁸ la que precisaría esos

¹⁶ Arts. 66, fracción XVIII, y 198 de dicho Documento Supremo.

¹⁷ Art. 4o. del Acta de Reformas citado.

¹⁸ Aun antes de entrar en vigor, con el Decreto del 3 de noviembre de 1857, expedido para atender la situación de inestabilidad política, falta de seguridad en los caminos y frecuentes revueltas que aquejaban al país, el Congreso autorizó a Ignacio Comonfort para suspender garantías individuales. De esa autorización gozó Juárez al sucederlo en el cargo. Dicho Decreto estableció: "El Congreso Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo que previene el artículo 29 de la Constitución, ha tenido a bien decretar lo siguiente: Artículo Único. Se aprueba el Decreto presentado por el Ejecutivo de la Unión [...] Para proveer 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 7, 9, 10, 11, 1a. parte del 13, 16, 1a. y 2a. parte del 19, 21 y 26 de la Constitución. El ejecutivo dictará los reglamentos y órdenes relativos a dicha suspensión en todos los casos en que deba tener efecto. Lo tendrá entendido el Ejecutivo y cuidará tenga su más exacto cumplimiento. Dado en el salón de sesiones del Congreso de la Unión a 3 de noviembre de 1857". Lucio Cabrera, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, t. I. México, SCJN, 1997, p. 241, y Jorge L. Tamayo, *Benito Juárez: documentos, discursos y correspondencia*, vol. 2. México, Secretaría del Patrimonio Nacional, pp. 273 y 274. En atención a los nocivos efectos de la Guerra de Reforma para la vigencia de los derechos ciudadanos, en noviembre de 1861 el Congreso dotó de facultades al Ejecutivo para dictar todas las providencias necesarias, incluyendo la de renovar la vigencia de la suspensión de garantías decretada el 7 de junio de ese mismo año, con el único

conceptos, incluyendo formalmente la posibilidad de suspender las garantías constitucionales del ejercicio de los derechos humanos. Así, estableció su artículo 29:

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

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

El artículo 29 fue conservado, en el mismo numeral, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

límite de “salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de reforma”. La duración de este régimen excepcional sería hasta 30 días después de reunido el Congreso, al que daría cuenta el Presidente del uso dado a las facultades. El Presidente Benito Juárez mandó publicar la Ley del 25 de enero, en donde catalogaba todos los delitos contra la independencia y la seguridad de la nación y los sancionaba con pena de muerte. En suma: servicio voluntario al lado de fuerzas extranjeras enemigas, invitación a súbditos de otras potencias para invadir el territorio nacional o cambiar la forma de gobierno, complicidad para el logro de esos fines, colaboración para establecer simulacros de gobierno, para los que sirvan como soldados, favorezcan la invasión, asistan a juntas, manifiesten adhesiones, voten o colaboren de cualquier forma con el enemigo. Dentro de las garantías que se suspendían en la Ley del 7 de junio, ahora nuevamente vigente, se incluía la primera parte del artículo 13, el cual establecía que “en la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales”.

del 5 de febrero de 1917.¹⁹ No obstante, se eliminó la referencia expresa a las garantías que no podían suspenderse –es decir, dejó sin sustento formal la excepción de la invulnerabilidad de las garantías que aseguran la vida del hombre para efectos de dicho artículo. También se adicionó una norma particular de espacio para efectos de la suspensión que estableció que la misma podía ser en todo el país o en un lugar determinado de éste para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación de emergencia.²⁰

¹⁹ Bajo la vigencia de este precepto se suspendieron garantías individuales en el marco del recién instaurado gobierno carrancista y su estabilización posrevolucionaria, así como en el ingreso de México a la Segunda Guerra Mundial. Sobre este último conflicto, las garantías fueron reguladas en el Decreto de Suspensión de Garantías Individuales publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 2 de junio de 1942, siendo las afectadas las establecidas en los arts. 4-7, 10, 11, 14, 16, 20, 21, párrafo tercero, 22 y 25 de la Constitución. La suspensión, de acuerdo con su decreto de origen, estuvo vigente todo el tiempo que México permaneció en estado de guerra; el Ejecutivo tenía la facultad de ampliarla hasta por 30 días después de su finalización formal. Para precisar su contenido y sin que se afectara la inmediata suspensión de las garantías señaladas en la norma del 2 de junio de 1942, se expidió, autorizado por el propio Decreto de Suspensión, el 12 de junio siguiente, una Ley de Previsiones Generales sobre la Suspensión de Garantías. A la par se emitieron diversas normas en uso de facultades extraordinarias para gobernar, autorizándose en ellas limitaciones al contenido y la circulación de publicaciones, permitiéndose el control y vigilancia de los ciudadanos de naciones con las que México se encontraba en guerra, entre otras restricciones. Las situaciones en las que se puso en ejecución afirman históricamente su carácter verdaderamente excepcional.

²⁰ El texto concreto señala: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República *Mexicana*, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la Diputación Permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

El 21 de abril de 1981, el *Diario Oficial* de la Federación dio cuenta de una modificación al citado artículo 29 constitucional que liberó al Presidente de la República de la necesidad de acudir al acuerdo del Consejo de Ministros para suspender las garantías, refiriéndose ahora al acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, así como de los Departamentos Administrativos²¹ y la Procuraduría General de la República, sin vulnerar la aprobación que se debía obtener por parte del Congreso de la Unión.²² Después, el 2 de agosto de 2007 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación una nueva reforma que suprimió del artículo la figura de los Departamentos Administrativos.²³

El subrayado es del autor, para facilitar la identificación de las novedades legislativas en los preceptos.

²¹ Era el caso del Departamento del Distrito Federal.

²² Indicaba textualmente: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la Diputación Permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

²³ Ya no existía alguno. Dejándose el artículo como a continuación se muestra: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión

Las reformas de 1981 y 2007 al artículo 29 constitucional no modificaron el fondo del régimen de suspensión de garantías y sólo establecieron ajustes formales en ocasión de la denominación de los organismos participantes en su operación. No ocurrió así con la modificación publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de junio de 2011.²⁴ En

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

²⁴ Cuya vigente nueva redacción señala: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

”En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

”La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación. Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vi-

esa reforma se produjo un cambio sustancial en el artículo estudiado, pues: *a*) se estableció, además de la históricamente prevista posibilidad de suspender el ejercicio de derechos y sus garantías, la novedad de permitir su restricción, y *b*) se indicó una lista –números *clausus*– de derechos que no podían ser restringidos ni suspendidos²⁵–con lo que se evitó la posibilidad, antes válida constitucionalmente, de afectar todo derecho que el Poder Ejecutivo considerase un obstáculo para la solución de una situación de grave peligro o conflicto–: a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, la integridad personal, la protección a la familia, al nombre y la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, de conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, y la vigencia de las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos.

La regulación constitucional sobre suspensión y restricción del ejercicio de derechos humanos indica también que su puesta en operación debe estar fundada y motivada y debe obedecer al principio de proporcionalidad frente al

gencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

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

²⁵ Si bien ello ya había ocurrido en la Constitución de 1857, nunca como ahora hay tanta claridad y extensión en los derechos vedados de ser suspendidos o restringidos.

peligro que se presenta; deberá también atender puntualmente al ejercicio de los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación, siendo además que cuando se ponga fin a esa facultad, ya sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso –revocación que opera en forma contundente, sin que el Ejecutivo pueda observar este acto legislativo–, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata.

Otro elemento novedoso de la regulación constitucional en análisis que lleva a una nueva lectura de su marco de acción es la introducción de un mecanismo de control judicial consistente en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intérprete máximo de la Constitución y guardián de los derechos humanos que ella reconoce y de sus garantías, tendrá que hacer una revisión de oficio del decreto de restricción o de suspensión, la cual se realizará con toda prontitud sobre su constitucionalidad y su validez y sin necesidad de conceptos de violación o agravios indicados por posibles afectados.²⁶

Cabe señalar que la facultad contenida en el artículo 29 constitucional ha sido interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en forma restrictiva, afirmando su carácter excepcional, siendo que en su ejercicio se consideran situaciones en las que de no decretarse la suspensión, se producirían aún más graves eventos. Por ello, el Alto Tribunal ha recalcado su carácter a veces inevitable, pero excepcional, para la eficaz defensa de la nación, de su soberanía y

²⁶ Bernardo García Camino, “Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y el artículo 29 constitucional”, *Iuris Tantum. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac*, 2011, núm. 26. p. 69.

el mantenimiento de sus instituciones fundamentales, sin que de ningún modo pueda considerarse una facultad omnimoda del Poder Ejecutivo. Al respecto, se presenta a continuación, para efectos ilustrativos, una selección de precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta materia. Se debe advertir que ninguno de ellos tiene como origen el texto vigente del artículo 29 constitucional o la ley reglamentaria que en su oportunidad se expidió:

Ejército, fuerza aérea y armada. Pueden actuar acatando órdenes del Presidente, con estricto respeto a las garantías individuales, cuando sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de aquellas, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla. El artículo 89, fracción VI, de la Constitución faculta al presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior, lo que de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. Por estas razones, las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto –previstos por el artículo 29 constitucional–, se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que de no enfrentarse de inmediato sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.

Tesis: P. XXVIII/96. Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. *Semanario Judicial* de la Federación y su *Gaceta: Tribunal pleno*. Novena época, t. III, marzo de 1996, p. 435. Unanimidad de 11 votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

Suspensión de garantías, facultades del Ejecutivo durante las. Es falso el criterio en el sentido de considerar que el Presidente de la República careció de facultades para dictar disposiciones en materia hacendaria durante el periodo de suspensión de garantías, ya que el H. Congreso de la Unión no se las concedió para ese aspecto, y resulta insostenible por las siguientes razones. El decreto de 1o. de junio de 1942 que aprobó la suspensión de garantías, facultó en su artículo 4o. al Ejecutivo para imponer en los distintos ramos de la Administración todas las modificaciones que fueron indispensables para la eficaz defensa del Territorio Nacional, de su soberanía y dignidad para el mantenimiento de sus instituciones fundamentales; y en su artículo 5o., lo facultó también para legislar en los distintos ramos de la administración, con sujeción a lo preceptuado en el artículo precedente. Ahora bien, si el artículo 4o. de referencia facultó al Ejecutivo para realizar modificaciones en la administración, estaba implícita la facultad de expedir las leyes relativas cuando solamente por la Ley pudieran hacerse tales modificaciones, pues de no ser así, hubiera sido ineficaz la facultad reformatoria. En tales condiciones, si el Ejecutivo quedó facultado para legislar en los distintos ramos de la administración, en las cuales quedó comprendido el hacendario, y por otra parte la creación de nuevos impuestos o la elevación de la tasa de los ya existentes, resulta que el tributo creado por el Ejecutivo y sus diversas reformas son constitucionales. Por iguales razones, es injustificada la impugnación que se haga de la Ley sobre Contribuciones Económicas a la Defensa Nacional y Finiquito de la misma cuando el único motivo que se alega es la incompetencia del Presidente de la República para expedirla.

Amparo en revisión 8788/50. "Apolinar Vázquez", S. de C., y conagraviados. 26 de agosto de 1958. *Semanario Judicial* de la Fe-

deración: Tribunal pleno. Sexta Época, t. XIV, primera parte, p. 126. Unanimidad de 15 votos. Ponente: José Castro Estrada.

Suspensión de garantías, creación de impuestos con motivo de la. Si el Decreto del 1o. de junio de 1942, que aprobó la suspensión de garantías, en su artículo 4o. faculta al Ejecutivo para realizar modificaciones en la Administración, está en ello imbibita la facultad de expedir las leyes relativas, cuando solamente por ley podrían hacerse tales modificaciones; y al disponer en su artículo 5o. la autorización para legislar en los distintos ramos, debe entenderse no circunscrita esta facultad a la reforma de los ramos de la Administración, sino limitada a la necesidad de la eficaz defensa del territorio y de su soberanía y dignidad y mantenimiento de las instituciones, puesto que éstas son las condiciones impuestas en el artículo 4o. En consecuencia, si el Ejecutivo quedó facultado para legislar en los distintos ramos de la Administración, entre los cuales está comprendido el hacendario, y por otra parte, la creación de nuevos impuestos o la elevación de la tasa de los ya existentes es necesaria en todo Estado de guerra, a fin de aumentar los ingresos y satisfacer los gastos públicos aumentados considerablemente por razón de ese Estado, no puede considerarse inconstitucional, por falta de competencia del Ejecutivo para dictarlo, el tributo creado con esos fines y sus diversas reformas. Por iguales razones, resulta injustificada la impugnación que se hace en contra de la Ley sobre Contribución Económica a la Defensa Nacional y Finiquito de la misma, en cuanto en esa impugnación se sostiene la incompetencia del Presidente de la República para expedirla.

Amparo en revisión 638/49. Agustín Bouvet y coagraviados, 14 de noviembre de 1957. *Semanario Judicial* de la Federación: Segunda Sala. Sexta Época, t. V, tercera parte, p. 200. Cinco votos. Ponente: Franco Carreño.

Salteadores en despoblado, pueden pedir amparo por haberse levantado en estado de emergencia. Aun cuando el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia se ha orientado, en casos

análogos, en el sentido de considerar que no procede el amparo contra la sentencia dictada dentro de la vigencia del Decreto de primero de junio de mil novecientos cuarenta y dos que suspendió las garantías constitucionales, y en aplicación de la Ley de Emergencia de siete de octubre de mil novecientos cuarenta y tres, que estableció pena para los salteadores de caminos o en despoblado, y que fue expedida por el Presidente de la República, en uso de las facultades que le otorgó el Decreto primeramente aludido, aun cuando se haya levantado el estado de suspensión, de garantías y restablecido el orden constitucional en toda su plenitud, porque el artículo 11 de la Ley de Emergencia, en relación con el artículo 18 de la Ley relativa a la suspensión de garantías, no concede recurso alguno, ordinario o extraordinario, contra las sentencias dictadas en tales condiciones, mismas que causan ejecutoria por ministerio de la ley y no son susceptibles de impugnarse en la vía de amparo, precisa hacer algunas consideraciones al margen de ese criterio, que no puede prevalecer, por ser contrario a normas fundamentales de nuestra Carta Magna y las cuales, en periodo ajeno al de emergencia, no pueden ser vulneradas o supeditadas a ley alguna. En efecto, levantado el estado de emergencia, el hombre, como entidad jurídica, readquirió el goce de las garantías constitucionales que, por contingencias especiales, de peligro nacional, le fueron suspendidas. Y si bien estuvo que durante esa etapa inusitada, de desasosiego y anormalidades sociales, las Leyes de Emergencia cerraran herméticamente las puertas al juicio de garantías porque éstas estaban suspendidas, si no totalmente, sí parcialmente, puesto que sobrevivió en ellas, entre otras, la garantía de que a ningún acusado se le podía ni debía juzgar sin haber sido oído en defensa, si a un salteador de caminos o en despoblado, por el momento especial en que delinquiró, se le vedó toda posibilidad de revisión por el juez constitucional del procedimiento judicial que se le hubiera seguido, y aun de la sentencia que lo corona, por la estimación inobjetable de que en periodos de guerra el individuo, jurídicamente considerado, no puede tener garantías, supuesto que las reasume, en defensa propia, la Nación, que se le concedió, una vez un vida (*sic*) de paz jurídica en la conciencia y en el vivir mexicanos, el individuo readquiere, para su

salvaguardia humana y legal protección de sus derechos como ente jurídico, las garantías que la Constitución consagra, entre las cuales una de las más salientes es la de ser juzgado de acuerdo con las leyes aplicables al caso. Si esta premisa se acepta como indubitable, deberá entonces aceptarse también que todo procesado, juzgado conforme a las Leyes de Emergencia, puede y tiene el derecho de reclamar, a través del juicio de amparo, si las Leyes de Emergencia le fueron aplicadas bien o mal, tanto más cuando que la negativa para hacerlo en esa nueva vida de paz no podría fundarse en ley alguna. No en las leyes normales que actualmente rigen, porque ellas terminantemente estatuyen que es procedente el amparo, en cualquier tiempo, contra los ataques a la libertad. No tampoco en lo establecido por la Ley de Emergencia, porque esta es ley extinguida, fuera de vigor, y, por derogada, incapaz de producir efectos de ultractividad, contrarios a las normas constitucionales que son la suprema ley, la jerarquía y la potencia de nuestra vida jurídica. Si pues no existe ley en que pudiera fundarse en periodo o época de paz, la negativa a un reo, juzgado durante la vigencia de las Leyes de Emergencia, para revisar, en juicio de amparo, si las leyes que se le aplicaron lo fueron con justeza y rectitud, debe entonces admitirse que el criterio de la Sala Penal de ese alto tribunal, por tanto tiempo sostenido, debe modificarse en el sentido de admitir la demanda de amparo, entrar al estudio del fondo del asunto y resolver si las leyes vigentes en la época en que el quejoso fue juzgado le fueron aplicadas estrictamente, conforme lo garantiza el artículo 14 constitucional, sin que precise siquiera para ello estudiar, conforme a los términos del artículo 57 del Código Penal, la posibilidad de que en este ordenamiento se contenga una pena menor para el delito cometido que la establecida en la Ley de Emergencia, aplicada en su vigencia, porque no puede tratarse del mismo delito, en atención a que el delincuente, que en época de guerra es un traidor a la patria, es igualmente diferente al de época de paz, distinta también es la víctima en uno y otro periodo, ya que en aquel no lo es simplemente el sujeto que resiente el delito, como ente físico, sino también la Nación, como ente moral, más intocable ésta, en etapa de peligro social, que aquél.

Amparo Directo 2739/45, Sec. 1a. Alquecira Morales Dionosio. 25 de febrero de 1948, *Semanario Judicial* de la Federación: Primera Sala. Quinta Época, t. XCV, p. 1416; t. XCV, p. 1416. Mayoría de cuatro votos.

Suspensión de garantías (decreto de 1o. de junio de 1942). La suspensión de garantías a que se contrae el decreto de primero de junio de mil novecientos cuarenta y dos, así como la correspondiente ley reglamentaria de once del mismo mes, limitativamente se refieren a los casos en que peligra la defensa nacional o la seguridad colectiva, con motivo de actividades conexas al estado de guerra en que actualmente se encuentra la nación; y tratándose de la demanda de amparo interpuesta en contra de la ejecución de unos laudos, no debe desecharse por notoriamente improcedente, con base en el mencionado decreto, argumentando estar suspendidas las garantías individuales, entre otras las del artículo 14 y 16 de la Constitución Federal, porque tal caso no queda comprendido en aquél, ya que como se dijo, la demanda sólo se endereza contra laudos pronunciados por autoridades de trabajo, que tratan de ejecutarse en bienes de un particular, que es ajeno a los procedimientos en que dichos laudos hallaron su origen, por lo que debe revocarse el auto respectivo y admitirse la demanda de amparo, a fin de que se tramite el juicio de garantías correspondiente.

Tesis aislada (laboral). Amparo en materia de trabajo. Revisión del auto que desechó por improcedente la demanda 5212/42. Rubio Inocente. 17 de noviembre de 1942. *Semanario Judicial* de la Federación: Cuarta Sala. Quinta Época, t. LXXIV, p. 4484. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Eduardo Vasconcelos. Relator: Antonio Islas Bravo.

Garantías individuales, suspensión de las. Dentro de nuestros preceptos constitucionales existen las garantías que otorgan los artículos 14, 17 y 29, en relación con la retroactividad de la ley, la expedición de los tribunales para administrar justicia, y de que las garantías individuales sólo pueden suspenderse por el Congreso de la Unión mediante la petición del presidente de la República,

de acuerdo con el consejo de ministros, en los casos de invasión y perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto; así, entre tanto no se acuerde la suspensión de garantías correspondientes, en la forma indicada, ni el Poder Legislativo de la Federación ni los Poderes legislativos de los Estados pueden expedir leyes que tengan como consecuencia la transgresión de las garantías individuales.

Amparo civil en revisión 277/35. Fernández Justo Félix y coagraviado. 10 de septiembre de 1935. *Semanario Judicial* de la Federación: Tercera Sala. Quinta Época, t. XLV, p. 4740. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Suspensión de garantías, improcedencia del amparo tratándose de la (legislación de emergencia). Si bien es cierto que el estado de emergencia fue levantado y con ello se recuperaron en toda su integridad las garantías individuales que habían quedado restringidas por contingencias especiales del peligro nacional, situaciones éstas previstas por la Constitución, cierto es también que esta situación actual no puede abrir la puerta al juicio de garantías para juzgar las situaciones que se presentaron durante la época de la suspensión de garantías, puesto que ello equivaldría únicamente a diferir el juicio constitucional y no a suprimirlo, como expresamente se determinó en las leyes de emergencia, y proscrito radical y definitivamente un derecho, no es posible hacerlo resurgir por el cambio de situación, con el levantamiento del estado de emergencia, para juzgar las situaciones que se crearon en el pasado y que se rigieron exclusivamente por las leyes especiales que no es posible desconocer.

Amparo penal directo 1798/49. Por acuerdo de la Primera Sala, de fecha 8 de junio de 1953. No se menciona el nombre del promovente. 15 de junio de 1953. *Semanario Judicial* de la Federación: Primera Sala. Quinta. Época, t. CXVIII, p. 923. Mayoría de tres votos. Ausente: Luis Chico Goerne. Disidente: Teófilo Olea y Leyva. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Improcedencia del amparo (ley de prevenciones generales relativa a la suspensión de garantías). De acuerdo con la tesis sustentada por

la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en ejecutorias anteriores, debe considerarse ratificada y puesta en vigor por el Congreso de la Unión como ley común la disposición de emergencia contenida en el artículo 18 de la Ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de garantías, que prescribió el juicio de amparo para los casos especificados en dicha disposición; pero como la Constitución Federal, al crear como régimen jurídico el juicio de amparo, señaló las bases a que se sujetarían los procedimientos y formas del orden jurídico que determinaría la ley reglamentaria correspondiente, y como ésta no pudo establecer más excepciones para la improcedencia de dicho juicio que las que derivan de las citadas prescripciones constitucionales, entre las cuales no encaja el caso que motivó la disposición de que se trata, es indudable que ésta no debe regir el juicio de garantías; tanto más si se considera que el acto de mandar sobreseer los juicios de amparo en que se ventilen los ingresos del erario federal, obtenidos por virtud de leyes o decretos del Ejecutivo Federal de la Unión en el ramo de Hacienda, fundados en los artículos 3o., 4o. o 5o. del decreto del primero de junio de mil novecientos cuarenta y dos, entraña una restricción a las garantías individuales, lo que sólo puede hacerse en las ocasiones específicamente determinadas en la Constitución, y esos derechos fundamentales son los que precisamente se trata de restablecer por medio de la ley de veintiocho de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco.

Amparo administrativo en revisión 2506/47. The Anzures Land Company, Ltd. 11 de septiembre de 1952. *Semanario Judicial* de la Federación: Segunda Sala. Quinta Época, t. CXIII, p. 778. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfonso Francisco Ramírez. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Procesos pendientes al levantarse la suspensión de garantías, competencia para conocer de los (legislación de emergencia). Es inconcuso que la competencia para el conocimiento del proceso radica en el Juez de Distrito si la propia Ley de Emergencia, dentro de cuya vigencia se ejecutó el acto delictuoso, le otorgaba esa competencia, ya que la fracción I del artículo 11 del decreto de veintiocho

de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, que levantó la suspensión de garantías en el país, le seguía otorgando esa jurisdicción, al expresar en forma clara y terminante que las averiguaciones previas y los procesos pendientes se seguirían tramitando por las autoridades a quienes dio competencia la legislación de emergencia puesto que se trata de una competencia de origen, y siendo esta cuestión competencial o jurisdiccional, de orden público y de interés general, circunstancias posteriores como fue la derogación del decreto que suspendió las garantías individuales en el país, por la situación emergente y especial en que se encontraba con motivo de la guerra mundial, no pueden hacer que esa competencia se modifique o llegue a desaparecer. Además, en la citada fracción I del artículo 11 del decreto últimamente citado no se hizo salvedad ninguna en cuanto a que las autoridades federales sólo seguirían conociendo de los procesos que ya se hubieran iniciado conforme a las Leyes de Emergencia, sino que los términos en que está concebida la disposición relativa abarcan una generalidad de hechos, al indicar que las averiguaciones previas y los procesos pendientes se seguirían tramitando por los Jueces Federales; por consiguiente, debe interpretarse que tal disposición abarca todas las averiguaciones previas y los procesos en trámite que aún se encontraran en poder de autoridades del fuero común que por cualquier circunstancia los hubieran iniciado.

Competencia 125/46. Suscitada entre el Juez de Distrito, en el Estado de Durango y el Juez de Primera Instancia de El Salto, Durango. 8 de noviembre de 1949. *Semanario Judicial* de la Federación: Tribunal Pleno. Quinta Época, t. CII, p. 967; t. CII, p. 2632. Índice Alfabético. Mayoría de 14 votos. Disidentes: Franco Carreño y Teófilo Olea y Leyva. Relator: Teófilo Olea y Leyva; t. CII, p. 967. Competencia 167/45. Suscitada entre los Jueces de Distrito en el Estado de Guanajuato y de Primera Instancia del Partido Judicial de San Luis de la Paz, Guanajuato. 3 de noviembre de 1949. Mayoría de 13 votos. Disidentes: Franco Carreño y Luis G. Corona. Relator: Teófilo Olea y Leyva.

Suspensión de garantías. La Ley de Prevenciones Generales reglamentaria de la de suspensión de garantías, de primero de abril de mil novecientos cuarenta y dos, previene, en su artículo 11, que el

presidente de la República, con exclusión de cualquiera otra autoridad, podrá ordenar mediante acuerdo por escrito o mientras dure la suspensión de garantías, la concentración por tiempo indefinido de extranjeros y aun de nacionales, en lugares determinados; y en su artículo 18 manda que no se dé entrada a ninguna demanda de amparo en que se reclame alguna disposición de las leyes de emergencia o algún acto derivado de las mismas, y que cuando se hubiere admitido alguna demanda en la que se dé apariencia diversa al acto reclamado, debe sobreseerse en el juicio, tan luego como se tenga conocimiento por el informe de una autoridad federal que el acto se encuentra fundado en la referida ley, y la resolución que se ajuste a lo mandado en los preceptos citados no puede considerarse violatoria de garantías.

Amparo penal en revisión 2195/44. Caso Ibáñez Francisco. 2 de junio de 1944. *Semanario Judicial* de la Federación: Primera Sala. Quinta Época, t. LXXX, p. 2625. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José M. Ortiz Tirado. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Suspensión de garantías individuales, limitación a la improcedencia del amparo, tratándose de la ley de. El artículo 18 de la Ley de Previsiones Generales, relativa a la suspensión de garantías individuales, de once de junio de mil novecientos cuarenta y dos, textualmente previene: “No se dará entrada a ninguna demanda de amparo en que se reclame alguna disposición de las Leyes de Emergencia o algún acto derivado de las mismas”. Ahora bien, del texto de este precepto no se desprende que basta la sola invocación de una ley de emergencia, esté o no comprendido el caso en ella, para que se deseche una demanda de amparo, sino que para esto es necesario que sea acatada la ley o el acto reclamado derive realmente de la misma, pues de otro modo todas las arbitrariedades podrían cobijarse bajo el pretexto de actos derivados de leyes de emergencia, contrariando abiertamente el propósito del legislador, que informó la Ley de Previsiones ya citada.

Amparo civil. Revisión del auto que desechó la demanda 325/44. Hernández Casanova Héctor. 26 de febrero de 1944. *Semanario Judicial* de la Federación: Tercera Sala. Quinta Época, t. LXXIX, p. 4259. Unanimidad de cuatro votos. El ministro Emi-

lio Pardo Aspe no votó por las razones que se expresan en el acta del día. Ponente: Nicéforo Guerrero.

Suspensión de garantías. La Suprema Corte ha establecido jurisprudencia en el sentido de que tratándose de la aplicación de esa ley y concretamente de la fracción I del artículo 11 de la misma, para la concentración de un individuo en determinado lugar, llevada a cabo a pretexto de la aplicación de la mencionada ley, no sólo se necesita un acuerdo del presidente de la República, sino que es indispensable que este acuerdo sea por escrito, pues de otra manera se violaría flagrantemente el texto expreso de la disposición legal citada y si no se llena este requisito, debe concederse la protección federal.

Amparo penal en revisión 8477/43. Franco Morán Sisinio. 10 de marzo de 1944. *Semanario Judicial* de la Federación: Primera Sala. Quinta Época, t. LXXIX, p. 5171. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José M. Ortiz Tirado. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Suspensión de garantías, caso que no queda comprendido en las leyes de emergencia. No concurre la causa de improcedencia invocada por el Ministerio Público Federal, en el sentido de que debe sobreseerse el juicio, porque el artículo 18 de la Ley de Suspensión de Garantías dice que los amparos que se soliciten por actos que se relacionen con las Leyes de Emergencia deben rechazarse de plano, y si por error se admiten, deberán terminar con sobreseimiento, y el artículo 11 de la Ley de Emergencia del Impuesto de Compensación dispone que deberán ser sobreseídos los procedimientos que se relacionen con cualquier obligación que tuviera la nación de devolver cantidades que hayan entrado bajo su control por motivo de impuestos, y como esa ley fue expedida con la precisa finalidad de descargar a la nación de la exorbitante obligación de estar haciendo devolución de las cantidades indicadas, es claro que debe sobreseerse en el juicio, porque en primer lugar, no se está en el caso del artículo 18 de la ley que reglamenta la suspensión de garantías, pues la ley de treinta y uno de enero de mil novecientos treinta y ocho no es una ley de emergencia, y en segundo lugar, porque el artículo 11 de la Ley de Emergencia del

Impuesto de Compensación se refiere exclusivamente a los juicios promovidos por la aplicación del impuesto sobre la renta sobre el superprovecho por el año de mil novecientos treinta y nueve o en los que se impugnen negativas de devolución de impuestos pagados por ese año, y en el caso, no se trata de estas cuestiones.

Amparo administrativo en revisión 10653/42. Compañía de Inversiones de Puebla, S. A. 7 de abril de 1943. *Semanario Judicial de la Federación*: Segunda Sala. Quinta Época, t. LXXVI, p. 568. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfonso Francisco Ramírez.

Suspensión de garantías. La suspensión de garantías a que se contraen el Decreto del 1 de junio de 1942 y la correspondiente ley reglamentaria del 11 de junio del mismo año, limitativamente se refieren a los casos en que peligran la defensa nacional o la seguridad colectiva, con motivo de actividades conexas con el estado de guerra en que actualmente se encuentra la nación. Por tanto, cuando el caso no se encuentra comprendido entre los antes expresados, debe admitirse la demanda de amparo respectivo.

Amparo civil. Revisión del auto que desechó la demanda 5893/42. Chernof Sam. 29 de agosto de 1942. *Semanario Judicial de la Federación*: Tercera Sala. Quinta Época, t. LXXIII, p. 5233. Unanimidad de cuatro votos. El ministro Emilio Pardo Aspe no intervino en la discusión y votación de este negocio por las razones que constan en el acta del día. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Garantías individuales, suspensión de las. Dentro de nuestros preceptos constitucionales, existen las garantías que otorgan los artículos 14, 17 y 29, en relación con la retroactividad de la ley, la expedición de los tribunales para administrar justicia y que las garantías individuales sólo pueden suspenderse por el Congreso de la Unión mediante la petición del presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros, en los casos de invasión y perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto; así, entre tanto no se acuerde la suspensión de garantías correspondientes, en la forma indicada, ni el Poder Legislativo de la Federación ni los Po-

deres legislativos de los Estados pueden expedir leyes que tengan como consecuencia la transgresión de las garantías individuales.

Amparo civil en revisión 277/35. Fernández Justo Félix y coagraviado. 10 de septiembre de 1935. *Semanario Judicial* de la Federación: Tercera Sala. Quinta Época, t. XLV, p. 4740. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

CAPÍTULO III. LA REFORMA DEL 10 DE JUNIO DE 2011: ELEMENTOS PARA UNA NUEVA LECTURA DEL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL

La reforma constitucional de junio de 2011²⁷ significó un notable cambio en la forma en la cual el Estado mexicano comprende la protección de los derechos existenciales; la reforma no sólo superó la tradicional denominación garantías individuales²⁸ y la sustituyó por el término más amplio de derechos humanos, sino que además introdujo una nueva manera de asumir su vigencia, ampliándola constitucionalmente al plano supranacional. Eso no quiere decir que la interpretación e integración de la Constitución realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no hubiera ya dado espacio, expresamente, en casos concretos, a la vigencia de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales;²⁹ por el con-

²⁷ *Diario Oficial* de la Federación del día 10 de ese mes y año.

²⁸ Entendidas como la forma de proteger los derechos, los cuales sólo podía reconocer el Estado, pues existen sin su declaración, siendo que lo que sí se establece en el marco jurídico es su mecanismo de tutela, su justiciabilidad, esto es, su garantía.

²⁹ Es el caso de la tesis de jurisprudencia de rubro DERECHO A LA VIDA DEL PRODUCTO DE LA CONCEPCIÓN. Su protección deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los tratados internacionales y de

trario, el Alto Tribunal ha desarrollado una fértil labor de ampliación de los derechos fundamentales,³⁰ como en el caso de la prevalencia de la interpretación conforme, la supremacía del principio de presunción de inocencia, la no prescripción del delito de desaparición forzada, el principio del interés superior del menor, los derechos a la integridad personal y al trato digno de los detenidos, entre otros –lo cual

las leyes federales y locales ([J]; *Semanario Judicial* de la Federación y su *Gaceta*: Tribunal Pleno. Novena época, t. XV, febrero de 2002, p. 588).

³⁰ Entre otros criterios pueden consultarse: 1) PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (P. XXXV/2002. *Semanario Judicial* de la Federación y su *Gaceta*: Tribunal Pleno. Novena Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 14); 2) DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. EL PLAZO PARA QUE OPERE SU PRESCRIPCIÓN INICIA HASTA QUE APARECE LA VÍCTIMA O SE ESTABLECE SU DESTINO ([J]; *Semanario Judicial* de la Federación y su *Gaceta*: Tribunal Pleno. Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 1121); 3) INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN ([TA]; *Semanario Judicial* de la Federación y su *Gaceta*: Tribunal Pleno. Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1343); 4) SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR, CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ([J]; *Semanario Judicial* de la Federación y su *Gaceta*: Tribunal Pleno. Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 616); 5) DERECHOS A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y AL TRATO DIGNO DE LOS DETENIDOS. ESTÁN TUTELADOS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE Y SON EXIGIBLES INDEPENDIEMENTE DE LAS CAUSAS QUE HAYAN MOTIVADO LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD ([TA]; *Semanario Judicial* de la Federación y su *Gaceta*: Tribunal Pleno. Novena Época, t. XXXIII, enero de 2011, p. 26); 6) SEGURIDAD PÚBLICA, FUERZA PÚBLICA Y ACTOS DE POLICÍA. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS EN ESAS MATERIAS PROPICIAN POR SÍ MISMAS CONDICIONES DE VULNERABILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS ([TA]; *Semanario Judicial* de la Federación y su *Gaceta*: Tribunal Pleno. Novena Época, t. XXXIII, enero de 2011, p. 61. Estos y otros criterios fueron señalados por el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano en el informe que rindió como Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de noviembre de 2010. Poder Judicial de la Federación, *Informe Anual de Labores 2010. Anexo documental*. México, PJF, 2010, p. XCV.

muestra la tendencia protectora adoptada por nuestro orden jurídico.

En la tesis motivada por la reforma de 2011 se han definido parámetros hermenéuticos dirigidos a la homologación a la Constitución de normas contenidas en tratados internacionales en materia de derechos humanos y a la delimitación de obligaciones de las autoridades para su difusión, protección, respeto y garantía,³¹ incluyendo la prevención, investigación, sanción y reparación de alguna posible violación. Así, desde el plano normativo supremo se ha buscado conducir al pueblo y a sus autoridades, a partir de un mejor marco legislativo, al afianzamiento de una cultura de vivencia en los derechos existenciales de nuestra especie, fundada en el conocimiento, la justicia efectiva y, sobre todo, la ampliación de su natural asunción.

No pasa inadvertido que este objetivo requiere mirar nuevamente el concepto de los derechos humanos, conceptos *a priori* de la naturaleza del hombre, universales, indivisibles, progresivos e intemporales, que se manifiestan a través del reconocimiento de un orden jurídico³² a la dignidad humana

³¹ Leonor de Jesús Figueroa Jácome, *La cultura jurídica en materia de derechos humanos y su impacto jurídico y ético para el poder judicial*. Tesina, Toledo, Universidad Castilla La Mancha, 2012, 211 pp.

³² Se habla usualmente de los derechos a partir de sus generaciones, esto es, derivados del bloque histórico en el cual han sido reconocidos. La primera generación contempla los derechos civiles y políticos, con la obligación estatal de no violar o restringir su ejercicio. Los derechos de segunda generación abarcan los derechos económicos, sociales y culturales, considerándose en ellos la obligación estatal de proporcionar las condiciones necesarias para su ejercicio o dotación. Los derechos de tercera generación implican la situación del hombre en un contexto global, relacionándose con el derecho a un medio ambiente sano, la migración o la cooperación internacional. Recientemente se ha comenzado a hablar de una cuarta generación de derechos, ubicándose en ellos el derecho al acceso a las nuevas tecnologías de la información, como el internet. En todos ellos está vigen-

y que recogen principios fundamentales inviolables de respeto y garantía. Tanto en su relación directa, en función de su dignidad, como en la proyección de los mismos en entelequias jurídicas –es el caso de las personas morales que en reconocimiento a que sus integrantes son hombres y mujeres reciben algunos derechos aterrizados en ellos y otorgados con base en sus características–³³ y en relación con la acción u omisión de los Estados, las empresas, los poderes fácticos y el resto de las personas deben un ineludible reconocimiento y respeto a la dignidad humana. Los derechos humanos emanan de la misma condición de hombre y por tanto incluyen a toda persona por el hecho de ser tal; de ahí que reclamen su absoluta garantía por parte de otros. Su fundamento radica en la naturaleza humana, ya que únicamente ella está dotada de razón trascendente.

En este tenor, el primer párrafo del artículo 1o. constitucional expresamente indica que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

La redacción constitucional vigente amplía los derechos humanos no sólo a los reconocidos por la Constitución, sino

te su universalidad –porque abarcan intemporalmente a toda la humanidad–, progresividad –porque se reconoce un dinamismo evolutivo, no regresivo, en sus contenidos y medios de protección–, indivisibilidad –porque no pueden separarse o jerarquizarse– e interdependencia –porque los une una relación recíproca.

³³ Piénsese en el derecho al nombre o al patrimonio de las corporaciones.

también a los contemplados en los tratados internacionales que siguiendo el proceso legislativo previsto sean firmados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República.³⁴ De ese modo, se ha integrado un bloque de constitucionalidad³⁵ con contenidos, principios y valores nacionales³⁶ e internacionales³⁷ en esta materia.

La protección de los derechos humanos es una ineludible obligación de los poderes públicos, formales y materiales, así

³⁴ Tómese nota que se cuestiona la menor formalidad que el Texto Fundante exige para considerar ley suprema a los tratados internacionales, los cuales, a diferencia de una reforma constitucional, no requieren agotar los requisitos del Título Octavo, De las Reformas a la Constitución, en su art. 135: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados". "El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas", siendo únicamente necesaria la suscripción por parte del Presidente de la República y su aprobación por el Senado de la República, aun sin mayoría calificada (artículos constitucionales 76, fracción I, segunda parte, y 89, fracción X).

³⁵ El bloque de constitucionalidad protector de derechos fundamentales estará nutrido tanto por el texto constitucional, su interpretación, así como por los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, siendo en este aspecto, en general, su interpretación orientadora, en tanto el Alto Tribunal no determine lo contrario.

³⁶ Piénsese en una legislación local que amplíe derechos fundamentales, la cual le obligaría a ella sin que la Constitución se oponga, mas no a las otras entidades de la república o al Distrito Federal, ni a la Federación misma.

³⁷ Se integrará un derecho internacional de los derechos humanos formado por el contenido de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, las declaraciones, los pactos, las convenciones, las observaciones generales de los comités de derechos humanos y las sentencias de los organismos internacionales en esta materia, y su jurisprudencia, a quienes se haya reconocido jurisdicción. Cabe recalcar que mientras la Suprema Corte de Justicia de la Nación no determine lo contrario, sólo los que formalmente tengan el carácter de tratados internacionales, atendiendo a los requisitos constitucionales para su reconocimiento, serán los que tengan fuerza vinculativa, siendo que los demás instrumentos internacionales únicamente fungirán como documentos orientadores.

como de los miembros de la colectividad –tanto en su entorno interno como externo–. Representa una garantía de que el Estado en su conjunto (instituciones, orden jurídico y población), sustentado en su pacto fundamental, se dirigirá al respeto absoluto a la dignidad humana y a su proyección en los derechos humanos y sus garantías. Esta visión, reforzada en el caso mexicano a través de la reforma constitucional de 2011, implica necesariamente que cuando sus aplicadores e intérpretes deban ponerla en marcha, también realizarán, según sus competencias formales en el caso concreto, un control de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad³⁸ que representará la puesta en práctica de nuevos principios, tales como la interpretación conforme³⁹ y el principio *pro persona*.⁴⁰

Señala el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional que “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Lo anterior afirma que los derechos humanos no son limitativos o restrictivos, sino que se extienden en un parámetro hermenéutico amplio y

³⁸ El control de convencionalidad se ejerce en el ámbito de competencias de cada autoridad. Así, atendiendo al tipo de control autorizado por la Carta Fundamental, y en los extremos de cada situación específica, éste puede ser concentrado, difuso y de interpretación más favorable.

³⁹ Consiste en decidirse, entre la Constitución y un tratado internacional, por la interpretación que sea más conforme con su objetivo tutelante de derechos fundamentales.

⁴⁰ Implica la no existencia de una jerarquía de normas en materia de Derechos Humanos, sino que, en cada caso concreto, se aplicará la norma más favorable, esto es, la que produzca una aplicación más extensa del derecho, la que no genera alguna restricción o aquella que contenga las menores restricciones al derecho en cuestión. L. Figueroa, *op. cit.*, n. 31, p. 34.

dinámico (el que más proteja la dignidad humana –principio *pro persona*–) sustentado en el ejercicio del mecanismo legal más favorable a la causa de la persona y el mayormente efectivo para el goce de los derechos humanos, ya sea que se derive de la Constitución, de un tratado internacional de los que el Estado mexicano sea parte o de una interpretación sistemática de ambos –interpretación conforme.

El vigente orden constitucional establece parámetros de ejercicio y también obligaciones de tutela y promoción integrales por parte de las autoridades en todos los niveles de gobierno –en un concepto amplio.⁴¹ Así, el artículo 1o. constitucional, en su párrafo tercero, establece:

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

No obstante la responsabilidad compartida entre los individuos y el Estado, corresponde a este último el deber normativo de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Ello busca dotar de sentido a su propia existencia –radicada en el respeto y garantía de la dignidad humana– y motivar el cumplimiento de sus atribuciones fundamentales. Debe decirse que los individuos de

⁴¹ Abarcará todos los sujetos que las normas o su interpretación introduzcan en él, inclusive a las familias. Se trata de obligaciones comunes para el Estado y sus gobernados que se traduce en obligaciones de no hacer (respeto) y de hacer (mostrado a través de acciones efectivas de tutela o difusión de contenidos).

una comunidad política no están excluidos programáticamente de la vivencia de los derechos humanos, siendo ellos sus principales promotores, vivificadores y defensores –en especial a través de los mecanismos de defensa previstos en el orden jurídico.⁴²

Complementariamente a la reforma del artículo 1o., se realizaron otros ajustes al texto constitucional, como los siguientes: el ocurrido en el artículo 3o., que ahora señala que la educación que imparta el Estado, además de fomentar el amor a la patria y la conciencia internacional en la independencia, desarrollará el respeto a los derechos humanos; el cambio en el artículo 29,⁴³ que trata de su suspensión o restricción; la modificación del artículo 33, que suprime las facultades discrecionales que el Ejecutivo tenía en la expulsión de extranjeros considerados perniciosos, a través de la Secretaría de Gobernación, sin que mediara un proceso –situación en la que ahora se reconoce el derecho de audiencia

⁴² Tanto jurisdiccionales individuales (mecanismos procesales legales –a través del sistema recursal– y constitucionales –amparo–) y políticas (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad), como las no jurisdiccionales (quejas ante las comisiones nacional y estatales de derechos humanos y la facultad de investigación por violaciones graves a las garantías individuales). Se incluyen también los medios de defensa hechos valer ante organismos internacionales, como los previstos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

⁴³ En torno a la interpretación del alcance de los derechos humanos, se ha señalado una línea hermenéutica entre los artículos constitucionales 1o.; 2o., apartado A, fracción II; 15; 29, y 102, apartado B. Ello se observa al establecerse la suspensión de garantías condicionada a determinados casos autorizados por la Constitución, así como en que los derechos de los pueblos indígenas deberán ajustarse a lo establecido en materia en derechos humanos, siendo además prohibido que los convenios o tratados puedan alterar garantías y derechos establecidos por la Constitución para el hombre y el ciudadano. José Luis Caballero Ochoa, “Una vuelta a los principios sobre derechos humanos en la Constitución mexicana. Algunas pistas de reflexión a la luz del derecho comparado”, en M. Carbonell y P. Salazar, *op. cit.*, n. 2, p. 254.

y la existencia de un procedimiento administrativo–, y los cambios al artículo 102, que establecen que las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales generan en las autoridades la obligación de responderlas, fundando y motivando su determinación en caso de no aceptarlas o incumplirlas de hacer pública su negativa e inclusive de comparecer ante la Cámara de Senadores, la Comisión permanente y las legislaturas de las entidades federativas, para dar cuenta del porqué de su negativa de cumplimiento a una Recomendación.

Además se estableció la facultad para las comisiones de derechos humanos, nacional y de las partes integrantes de la Federación, de presentar acciones de inconstitucionalidad contra las leyes federales, estatales o tratados internacionales⁴⁴ que vulneren los derechos humanos, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, así como de llevar a cabo, en reemplazo de la facultad antes conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, investigaciones por graves violaciones a los derechos fundantes, pudiendo, si se acredita esta situación, presentar las denuncias correspondientes ante la autoridad competente.

Como colofón de este apartado, considérese que el nuevo modelo de constitucionalismo protector de derechos humanos pugna por un reconocimiento pleno de la Constitución como norma jurídica imperativa y suprema, volcada al reconocimiento y defensa de los derechos humanos, y no sólo como texto político fundamental que reconoce aisladamen-

⁴⁴ En el caso de las comisiones locales, esta facultad la podrán hacer valer contra leyes expedidas por legislaturas locales.

te la dignidad humana. Las implicaciones de esta afirmación son amplias, pues conduce a que el reconocimiento extenso del ejercicio de los derechos humanos en la Norma Fundamental sea asumido como un objetivo supremo, en el que no establecer los medios para que los destinatarios los hagan valer resulta inaceptable. En ese contexto, la multiplicación e instauración de garantías jurídicas de tutela de los derechos ocurridas durante los primeros años del constitucionalismo mexicano viven ahora una etapa de generalización y búsqueda de medios que hagan efectivamente exigibles y justiciables sus contenidos.

Ello implica mejorar las leyes existentes –y aun expedir o suprimir las que sean necesarias–, transparencia total y afinar los medios procesales para hacer efectivas todas las demandas de la agenda pública y de gobierno. La visión es atractiva, pues es lógico que los problemas políticos y económicos de una sociedad en su paso por la historia sean estructurales o coyunturales y se piense que tienen cabal solución llenando lagunas legales y proporcionando medios a todos los individuos para que les sean garantizadas sus necesidades, que finalmente son derechos positivos –una ley debe ser eficaz para ser tal–;⁴⁵ sin embargo, es indispensable –quizá vital– procurar que las bases de atención eficaz de lo público se sustenten en la maximización de los derechos humanos, desde la base de la democracia y la convivencia social, en el escenario de la Constitución y el respeto integral a la dignidad humana.

⁴⁵ Apuntes tomados de la clase del maestro Israel González Delgado.

CAPÍTULO IV. EL VIGENTE ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL

El artículo 29⁴⁶ de nuestra Carta Magna establece la posibilidad constitucional de suspender o restringir el ejercicio de los derechos humanos y sus garantías. Esa facultad tiene por objeto hacer frente rápidamente a situaciones de emergencia de especial gravedad en que se encuentre todo el país o zonas determinadas, mediante una concesión restringida otorgada por el Poder Legislativo Federal –y con el control de éste y del Poder Judicial de la Federación, a través del Alto Tribunal– al Poder Ejecutivo de la Federación para actuar excepcionalmente frente a sucesos inusitados, a pesar del impacto negativo en las garantías protectoras de ciertos aspectos de la dignidad humana. El contenido esquemático del precepto citado se desglosa en los siguientes apartados.⁴⁷

1. Casos

1. Invasión. Necesariamente de una fuerza extranjera, regular –proveniente de un Estado– o irregular –piénsese en un grupo beligerante exterior. No requiere una declaración de guerra previa.
2. Perturbación grave de la paz pública. Se refiere a un conflicto interno. Es un supuesto de interpretación amplia,

⁴⁶ Véase el texto vigente en el capítulo II de este ensayo.

⁴⁷ Un estudio sobre este precepto, vigente en buena medida, se encuentra en Raymundo Vázquez Castellanos, *Notas sobre las facultades legislativas del Presidente de la República*. Tesis. México, Escuela Libre de Derecho, 1976, 216 pp.

tanto en la gravedad de la crisis como en la acreditación de la lesión de la paz pública.

3. Cualquier suceso que ponga en peligro o conflicto. En este rubro, de números abiertos,⁴⁸ se encuadran situaciones de desastre que amenacen a la sociedad o al Estado, tales como incendios, inundaciones, tormentas, huracanes, deslaves, epidemias, terremotos, erupciones volcánicas e inclusive graves conflictos económicos,⁴⁹ entre otras circunstancias análogas.

2. Autoridades participantes

1. El Presidente de la República. Ejerce la facultad de iniciativa en consuno con los titulares de las secretarías de estado⁵⁰ y la Procuraduría General de la República.
2. El Poder Legislativo. El Congreso de la Unión –Cámara de Diputados y Cámara de Senadores–, o en sus recesos la Comisión Permanente,⁵¹ aprueban la

⁴⁸ Lo cual contrasta con el carácter restrictivo de la redacción del art. 29 constitucional.

⁴⁹ Existen en este aspecto diversidad de opiniones. Véase, por ejemplo, B. García, *op. cit.*, n. 26, p. 70.

⁵⁰ Sin contemplarse dentro de ellas, en términos del art. 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o a la Oficina de la Presidencia de la República.

⁵¹ El primer párrafo del artículo 78 constitucional establece que: “Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto”.

iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo⁵² para restringir o suspender los derechos. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Presidente de la República haga frente a la situación –aspecto que lleva a la dotación, al titular del Poder Ejecutivo Federal, de otra institución jurídica: las facultades extraordinarias para gobernar–;⁵³ pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato⁵⁴ al Congreso.

3. El Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Revisa de oficio los decretos expedidos por el Poder Ejecutivo, debiendo pronunciarse con prontitud sobre su constitucionalidad y validez. Aunque no se distingue, es razonable pensar que dicha resolución deberá ser emitida por el Pleno del Tribunal Supremo, listándose con verdadera premura el asunto y dispensándose, para su conocimiento, las formalidades que regulan el trámite de expedientes.⁵⁵

⁵² El artículo 29 no exige votación especial, por lo que, con base en el principio general del Derecho de que donde la ley no distingue no debemos distinguir, el decreto de suspensión o restricción del ejercicio de derechos humanos deberá decidirse por votación simple de la mayoría de los presentes.

⁵³ Las cuales deberán estar vinculadas a la suspensión de garantías que se ha emitido. Ello por la lógica misma de la situación extraordinaria. No obstante, en la práctica histórica se ha llegado a expresar en términos de una facultad legislativa extraordinariamente amplia, justificada en el marco del estado de emergencia que se enfrenta.

⁵⁴ El hecho de que antes decía que el Congreso, estando en receso, debería ser convocado “sin demora”, y que actualmente sea llamado “inmediatamente”, es relativo, pues en ambos casos se resalta el carácter de urgente.

⁵⁵ Ello no excluye la posibilidad de que este procedimiento sea regulado en las leyes reglamentarias del ejercicio jurisdiccional o en los acuerdos generales plenarios que expide la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. Alcances

1. La *suspensión* o *restricción* del ejercicio de derechos humanos y sus garantías,⁵⁶ en todo el país o en lugar determinado,⁵⁷ se limitará sólo a aquellos que fueran obstáculo –es decir, sólo las medidas estrictamente necesarias– para hacer frente rápida y fácilmente a una situación de emergencia.⁵⁸ Se recalca, en primer lugar, que lo que se suspende o restringe es el ejercicio de los derechos, no los derechos humanos en sí, ya que éstos tienen vida independiente, y en segundo lugar, que la suspensión o restricción podrá referirse al ejercicio de derechos –por ejemplo, poder circular libremente de una entidad federativa a otra– o a las garantías que permiten su defensa –evitar una expropiación que no cumpla con los requisitos del artículo 27 de la Constitución: por causa de utilidad pública y mediante indemnización –o su justiciabilidad. También resalta la obligación estatal, exigible al Estado, de responder al derecho de petición

⁵⁶ Afecta tanto a las personas físicas como a las jurídicas, si bien a estas últimas únicamente en lo que a su naturaleza y proyección a individuos concretos sea aplicable.

⁵⁷ Una cuestión interesante a tener en cuenta en la suspensión de garantías deriva de que la afectación se focaliza, buscando causar los menores problemas. Estimo que esta situación, a diferencia de lo que ha llegado a ocurrir en términos de la reforma constitucional de junio de 2011, no puede circunscribirse en los contextos discriminatorios evitados por el artículo 1o. de la Constitución –motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas– aun en aras de la seguridad nacional.

⁵⁸ En la ley respectiva se deberá indicar expresamente y con todo detalle cuáles se suspenden o restringen.

- contenido en el artículo 8o. constitucional, por acuerdo escrito, emitido en breve término.
2. La suspensión o restricción dependerá del grado de afectación causado por la invasión, la perturbación, el peligro o el conflicto lesionador de la paz pública que lo motive.
 3. El establecimiento de un periodo específico de afectación.⁵⁹
 4. La determinación de prevenciones generales que lo regulen –propiamente a través del decreto de suspensión o restricción de derechos humanos y sus garantías.
 5. La no aplicación para un individuo determinado de esta medida.
 6. La imposibilidad de suspender o restringir el ejercicio de los derechos constitucionales⁶⁰ a la no discriminación,⁶¹ al reconocimiento de la personalidad jurídica,⁶² a la vida,⁶³ a la integridad personal,⁶⁴ a la protección a la familia,⁶⁵ al

⁵⁹ En México, en la práctica constitucional se han seguido dos sistemas, uno por el cual se dice que se suspenden por el tiempo que dure la emergencia y otro por el que se suspenden por un periodo de sesiones del Congreso de la Unión.

⁶⁰ Téngase en cuenta el desdoblamiento constitucional en normas secundarias, así como en los alcances de estos derechos en términos de la interpretación e integración jurídica llevada a cabo por el Poder Judicial de la Federación. Deberá también tomarse en consideración la posición que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a la jerarquía de los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano, y el texto constitucional, en función de su artículo 1o. En las siguientes citas de texto (61 a 79) se hace una referencia general, basada en lo expresado en la Constitución, al ejercicio de derechos que no pueden ser suspendidos o restringidos y sus garantías.

⁶¹ Arts. 1o. y 29 constitucionales.

⁶² Arts. constitucionales 19; 27, fracción VII; 29; 115, fracción II, y 130, inciso *a*).

⁶³ El propio art. 29 constitucional.

⁶⁴ Arts. constitucionales 2o., fracción II; 3o., inciso *c*), y 29.

⁶⁵ Arts. 3o., inciso *c*); 4, primer y séptimo párrafos; 16; 27, fracción XVII, último párrafo; 29; 107, fracción III, último párrafo, y 123, apartado A, fracciones XXV, último párrafo, XXVIII, XXIX, y apartado B, fracción VIII, XI, inciso *d*), *e*) y XIII.

nombre,⁶⁶ a la nacionalidad; los derechos de la niñez,⁶⁷ los derechos políticos,⁶⁸ las libertades de pensamiento,⁶⁹ conciencia⁷⁰ y de profesar creencia religiosa alguna;⁷¹ el principio de legalidad⁷² y retroactividad;⁷³ la prohibición de la pena de muerte;⁷⁴ la prohibición de la esclavitud⁷⁵ y la servidumbre;⁷⁶ la prohibición de la desaparición forzada⁷⁷ y la tortura,⁷⁸ y las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos.⁷⁹

El sentido del catálogo del ejercicio de derechos calificados como insuspendibles expresa el deseo del constitucionalismo mexicano de proteger el goce absoluto de derechos estimados intrínsecos al ser humano —que son para el legislador, en este momento, los que expresamente aparecen en el artículo 29 constitucional—,

⁶⁶ El propio art. 29 constitucional.

⁶⁷ Véase, sobre todo, el párrafo octavo del art. 4o. constitucional.

⁶⁸ Esto es, los derechos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país. Entre otros, véanse los arts. 35, fracciones I, III y VIII; 41, fracción IV, y 99, fracción V.

⁶⁹ Arts. 24 y 29 constitucionales.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Arts. constitucionales 3o., fracción I; 24; 29, y 130.

⁷² Art. constitucionales 14; 16; 21, párrafo noveno; 29; 41, apartado B, fracciones V, primer párrafo, y VI; 109, fracción III; 113, primer párrafo; 115, fracción II, apartado a), y 116, fracción IV, apartados b) y l).

⁷³ Arts. constitucionales 14, primer párrafo, y 105, penúltimo párrafo.

⁷⁴ El propio art. 29 constitucional.

⁷⁵ Arts. constitucionales 1o., párrafo cuarto, y 29.

⁷⁶ El propio art. 29 constitucional.

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ Arts. constitucionales 20, fracción II, y 29.

⁷⁹ Concretamente este supuesto lleva a pensar en la imposibilidad de afectar los medios ordinarios y extraordinarios de protección jurisdiccional de los derechos insuspendibles e irrestrictibles. Inclusive abarcaría el ejercicio de las competencias otorgadas por la Constitución a los organismos de derechos humanos, en cuanto a la vigia del orden extraordinario de afectación de derechos humanos regido por el art. 29 constitucional.

lo cual abarca inclusive sus garantías –pues derechos que no son justiciables no son más que expectativas difusas– como materia objetiva formal de los derechos humanos. Pensar en el alcance de la Norma Suprema en esta materia nos lleva a un ámbito material de amplio espectro protector para el ejercicio de derechos y garantías considerados indispensables para la conservación de la dignidad humana de una colectividad, aun en situaciones de extrema emergencia, ya que si aquellos no se respetaran, inclusive las posibles consecuencias *per se* de la grave situación no serían distintas en la gravedad de las infracciones y consecuencias a sufrir.

Cabe comentar que esta nueva redacción constitucional obedece a la influencia de las hipótesis normativas contenidas en el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos –asumido en su integridad–, de cita corriente en el proceso legislativo de la reforma de 10 de junio de 2011, y en forma indirecta a través del artículo 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁸⁰ además de otros instrumentos,⁸¹ siendo que en nuestra Constitución en el

⁸⁰ A diferencia del caso mexicano, este precepto contempla en forma expresa, como insuspendibles, las garantías de retroactividad penal en beneficio del reo, la prohibición del encarcelamiento por el incumplimiento de obligaciones contractuales, la no condena por actos u omisiones que al cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional, la no imposición de pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito y la prohibición de tratos indignos.

⁸¹ En específico, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales con opinión de la Comisión de Reforma del Estado del Senado de la República, del proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señaló sobre el art. 29 Constitucional: “En un segundo párrafo adicionado se enlistan los derechos que no podrán ser restringidos ni

artículo 29 se introdujeron explícitamente causales particulares, tales como la prohibición de la desaparición forzada y la no discriminación.⁸²

Debe resaltarse que los derechos calificados como insuspendibles e irrestringibles no se limitan al precepto constitucional principal en donde están regulados, sino que esta protección es extensiva, sistemáticamente, a cualquier norma de la Carta Magna en donde se establezca alguna tutela, así como a lo contenido en los tratados internacionales reconocidos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.

7. El deber de fundar y motivar el decreto de suspensión o restricción en los términos establecidos por la Constitución.
8. La obligación de que el ejercicio de esta facultad sea proporcional al peligro al que se hace frente.
9. En la suspensión o restricción del ejercicio de derechos y garantías deberán observarse en todo momento los

suspendidos en caso de una declaratoria de Estado de excepción (recogidos del art. 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros instrumentos internacionales de derechos humanos)". Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Proceso legislativo. *Diario Oficial* de la Federación, 10 de junio de 2011. La referencia a otros preceptos internacionales, atendiendo al contenido del proceso legislativo citado, corresponde básicamente a la búsqueda de tutela de derechos de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada (1994), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes (1984), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención de los Derechos del Niño (1989), la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999) y la Declaración sobre la protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (1992).

⁸² Véase el cuadro comparativo de las pp. 77 y 78.

principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y de no discriminación.

10. Si el Congreso está reunido, o cuando se reúna, deberá dotar al Presidente de la República de las autorizaciones que estime necesarias⁸³ –facultades extraordinarias para gobernar– para enfrentar la situación, en el marco del ejercicio del artículo 29 constitucional.
11. Cuando concluya la situación de grave peligro o conflicto,⁸⁴ todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata.⁸⁵

4. Control constitucional del decreto de suspensión o restricción de derechos y garantías

1. La redacción limitante del artículo 29 constitucional.

⁸³ Es una facultad discrecional, regulada racionalmente por los contextos de excepcionalidad y emergencia.

⁸⁴ Al tratarse de una situación de emergencia regida por la realidad histórica de la situación –que puede tener o no indicaciones formales, como podría ser el vencimiento del plazo de vigencia del decreto que le da origen o inclusive la firma de un armisticio de paz entre dos naciones en guerra, que fácticamente dejaría sin materia el ejercicio del art. 29 constitucional–, corresponderá a los sujetos implicados en su acción, empezando por el propio Poder Ejecutivo, manifestar al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente la necesidad de cesar la suspensión o restricción de derechos y sus garantías. Ello no obsta para recalcar que el Congreso puede revocar en cualquier tiempo su concesión.

⁸⁵ Cabe comentar que al no haber una limitante para su ejercicio, ante una situación que se pensaba ya controlada y que resurja, puede hacerse uso de esta herramienta nuevamente, si bien ello constituirá un nuevo acto jurídico. Gustavo de Silva Gutiérrez, “Suspensión de garantías. Análisis del artículo 29 constitucional”, en *Cuestiones Constitucionales*, UNAM, núm. 19, julio-diciembre de 2008, p. 66.

2. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión serán revisados de oficio e inmediatamente por el Alto Tribunal, quien deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.
3. Poder Judicial de la Federación. A través del juicio de amparo, en el caso de los derechos humanos y sus garantías que no pueden suspenderse o restringirse en términos del segundo párrafo del artículo 29 constitucional.

5. Control político del decreto de suspensión o restricción de derechos y garantías⁸⁶

1. El Presidente de la República. Mediante el ejercicio responsable de su puesta en ejecución.⁸⁷
2. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente no estando éste reunido. A través de su facultad de aprobar la solicitud del titular del Poder Ejecutivo. Además, el Congreso de la Unión tendrá la potestad de revocación, inobservable por el Presidente, cuando así lo

⁸⁶ En caso de un ejercicio abusivo de esta facultad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podría hacer uso de la facultad de investigación por graves violaciones a las garantías individuales concedidas en el decimoprimer párrafo del art. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A estos mecanismos de control constitucional se suma el control ciudadano realizado a través de quejas que se presenten ante la citada Comisión, o inclusive el control internacional mediante la acción, *motu proprio* o motivada por entes concretos, en la Comisión Iberoamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otras instancias supranacionales.

⁸⁷ Que exige el acuerdo de los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República.

juzgue conveniente, ya por estimar finalizada la emergencia o por cualquier otra causa.⁸⁸

6. Cese de la suspensión o restricción

1. Por término del plazo. Indicado expresamente en su decreto origen.
2. Por determinación del Congreso. El Presidente de la República no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.
3. Por finalización del supuesto que la motivó, si bien deberá emitirse un acto legislativo del Congreso de la Unión que lo haga valer a través de la revocación del decreto de suspensión o restricción.

7. Régimen legal de la suspensión o restricción

1. El artículo 29 constitucional.
2. La futura ley reglamentaria del artículo 29 constitucional.⁸⁹

⁸⁸ La interpretación sistemática del art. 29 constitucional lleva a concluir que el Congreso tiene una facultad amplia para declarar finalizada la suspensión o restricción de derechos humanos y sus garantías.

⁸⁹ Dispuso el art. cuarto transitorio del "Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de junio de 2011, que "el Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto". El plazo cons-

3. La interpretación e integración de este precepto y del decreto concreto que lo motive por parte de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en términos de competencias específicas y motivado por casos delimitados, por parte de otros organismos del Poder Judicial de la Federación.⁹⁰

Bajo el texto constitucional vigente desde junio de 2011, se supera la referencia general a la suspensión de garantías individuales y se sustituye por la suspensión del ejercicio de derechos –humanos– o sus garantías, esto es, de los medios a través de los cuales éstos se protegen. Se habla del ejercicio y no del derecho, pues ello llevaría a un contrasentido. Los derechos humanos, como se ha dicho antes, no pueden suspenderse porque el Estado sólo los reconoce, y aun su violación queda en un intento, pues no alcanza a lesionar la dignidad humana, a pesar de que sí afecta ámbitos exteriores. Entonces, parece que más bien debería hablarse solamente de suspensión o restricción del ejercicio de determinadas garantías a los derechos humanos, esto es, de las medidas en las cuales la Constitución protege, haciéndolos justiciables, los derechos que un orden normativo reconoce al ser humano.

titucional se ha agotado sin que a la fecha (junio de 2013) se haya dado cumplimiento a ese mandato, si bien ya se han presentado algunas iniciativas por parte de los sujetos con facultad legislativa para ello. Cuando eso ocurra, se tendrán más parámetros que deberán observarse cuidadosamente en torno a los supuestos constitucionales e internacionales adoptados por el Estado mexicano.

⁹⁰ En materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene atribuciones de interpretación constitucional. Inclusive, en casos de amparo, podrían presentarse criterios jurisprudenciales o tesis aisladas de los tribunales colegiados de circuito.

Se trata de una facultad del Poder Ejecutivo discrecional,⁹¹ pero sobre todo de índole racional. El Presidente tomará la decisión asesorado por su gabinete, participándoles así de la reflexión sobre su conveniencia por ser quienes lo acompañarán en la puesta en ejecución de la medida, para después, de cara a la sociedad, a través del Poder Legislativo –el cual representa el control político de esta decisión–, buscar su aprobación, siendo su puesta en marcha revisada en todo tiempo por la rama judicial –ello implica su control constitucional. A estos controles se suma además la auditoría ciudadana y de los organismos constitucionales de derechos humanos y obligaciones internacionales restrictivas para su ejercicio.⁹²

Ahora bien, como se aprecia, en nuestro sistema constitucional un gobernador de un estado, los gobernadores de

⁹¹ Es de llamar la atención que se sigan criterios subjetivos en la valoración que corresponde hacer al Presidente de la República de la gravedad de sucesos que llevan a la suspensión de garantías. El ejercicio de esta facultad no está regido sólo por la conveniencia, sino por la excepcionalidad. H. Fix-Fierro, *op. cit.* n. 2, p. 599.

⁹² Es el caso de la notificación de su ejercicio, los derechos suspendidos, la fecha de término y los motivos que la pusieron en marcha, lo cual debe informarse al Secretario General de la Organización de Estados Americanos, quien a su vez notificará con esta decisión a los estados partes (República Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, República Federal de Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República de Cuba –reincorporada en 2009–, República Dominicana, República del Ecuador, República de El Salvador, Estados Unidos de América, República de Guatemala, República de Haití, República de Honduras, Estados Unidos Mexicanos, República de Nicaragua, República de Panamá, República del Paraguay, República del Perú, República Oriental del Uruguay, República Bolivariana de Venezuela, Barbados, República de Trinidad y Tobago, Jamaica, Granada, República de Surinam, Mancomunidad de Dominica, Santa Lucía, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Mancomunidad de las Bahamas, Federación de San Cristóbal y Nieves, Canadá, Belice y República Cooperativa de Guyana). No se pierda de vista que el Estado mexicano ha reconocido los derechos humanos emanados de tratados internacionales reconocidos y ha establecido mecanismos para su tutela.

las entidades federativas, un grupo de ellos o en su caso el jefe de gobierno del Distrito Federal, así como los presidentes municipales y los jefes delegacionales, no participan en la determinación de la suspensión o restricción de los derechos y sus garantías, ni siquiera cuando la situación conflictiva esté restringida a sus territorios o jurisdicciones, y mucho menos pueden decretar, en su esfera de competencia local, la suspensión de garantías individuales en sus ámbitos de ejercicio de atribuciones.⁹³ Tampoco cabe el caso de una delegación presidencial a ninguna autoridad de la facultad para determinar qué ejercicio de derechos y sus garantías se suspenderían, ni tampoco de las facultades extraordinarias para gobernar.

Existe, sin embargo, una especie de delegación que sí es posible. Ella ocurre en los casos de cambio de presidente e inclusive de nombramiento de presidente interino o sustituto.⁹⁴ Si esta situación se presentara, no se afectaría necesariamente el decreto de suspensión o restricción, ni tampoco

⁹³ Los derechos humanos y sus garantías son irrenunciables y sólo se podrán suspender con las formalidades marcadas por la propia Constitución. Caso diferente –muy discutible por efecto de la sistemática constitucional y la interpretación conforme y el principio *pro homine*– sería que en una Constitución local, al no existir prohibición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hubiera ampliado el catálogo de derechos en su jurisdicción sin contradecir a la Constitución Federal o a los tratados internacionales vigentes en México y un ejecutivo local suspendiera solamente esas ampliaciones de garantías individuales que su propia jurisdicción otorgó en exceso.

⁹⁴ El art. 84 constitucional establece el marco regulador de este supuesto: “En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.

”Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado, ni al Procurador General de la República, sin autorización previa de la Cámara de Senadores.

las facultades extraordinarias para gobernar concedidas para hacer frente al contexto de emergencia –a menos que el Congreso disponga lo contrario haciendo uso de su derecho de revocación de atribuciones concedidas–, ya que el supuesto normativo del artículo 29 opera sin considerar una delegación personal de facultades exclusivamente a favor de quien detente en un momento determinado la Presidencia de la República, sino conferida a la institución presidencial. Tampoco se afectaría la suspensión o restricción por el hecho de renovarse el Congreso que le dio origen, a menos que así se haya pactado en el decreto origen de esta facultad, y

"Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.

"Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

"Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

"Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

"Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino".

sin menoscabar el derecho del nuevo Congreso a revocar un decreto proveniente de una anterior legislatura.

Ahora bien, el término *suspender* implica el diferimiento de una acción, en cambio *restricción* conduce al acotamiento, a la reducción de ella.⁹⁵ Lógicamente, parece más grave la suspensión –*verbigracia* la privación del derecho constitucional, establecido en el último párrafo del artículo 16 constitucional para que en ausencia de una guerra con una potencia extranjera, un miembro del ejército pueda exigirle al dueño de una casa particular hospedaje y prestaciones, tales como bagajes, alimentos y otros auxilios logísticos, en términos de la ley marcial correspondiente– que la restricción –siguiendo el caso anterior, piénsese en que esta obligación se limite sólo a la obligación de ofrecerle hospedaje a los militares–, al significar la primera la privación total del ejercicio de un derecho y de las garantías que lo tutelan, siendo el segundo una afectación parcial que puede ser o no determinante en sustancia. No obstante, el tratamiento constitucional para proceder a estas medidas no es diferenciado, en contraste con lo que ocurre en el plano internacional, en donde, en el caso de las restricciones, hay disposiciones casuísticas para proceder a esta última, además de las reglas generales para la suspensión (véase *infra* apartado V). Así, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que los derechos de libre circulación, libertad de expresión, reunión y asociación sólo pueden restringirse por causas que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público, o

⁹⁵ Voces “suspender” y “restringir”. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*. Madrid, Espasa-Calpe, 2006.

para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás⁹⁶ (arts. 12.3, 19.3, 21, 22.2, respectivamente). En el mismo sentido se expresa la Convención Americana sobre Derechos Humanos tratándose de restricciones al derecho de reunión y al de asociación (artículos respectivos 15 y 16.2), siendo que también indica, en su precepto 30, que “las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

Hay derechos que lógicamente no pueden suspenderse, independientemente de lo que indique el orden jurídico. Por tanto, no requieren ningún tipo de declaración al respecto. Es el caso de los derechos a la vida, la integridad personal, la racionalidad, la libertad de conciencia, entre los más notables de los señalados en el artículo 29 constitucional (véase *supra*, p. 52). Cabe señalar, como se detalla en el siguiente capítulo, que también el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 4.2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 27.2) establecen que algunos derechos y sus garantías jurisdiccionales no pueden suspenderse bajo ninguna circunstancia.

Téngase en cuenta que, a pesar de dar cumplimiento cuidadoso al principio de legalidad en la puesta en marcha de un decreto de suspensión o restricción de derechos humanos y sus garantías, su aceptación depende de que el pueblo la justifique, aunque no comparta alguna o todas sus conse-

⁹⁶ Implica la dificultad valorativa de qué entiende la ley por cada uno de estos conceptos.

cuencias. Pensar lo contrario, en esta última etapa, llevaría a justificar la presencia de un mal gobierno, de un gobierno tirano, lo cual, ante esta situación, moralmente facultaría al pueblo para operar mecanismos legales para su remoción y hasta instrumentos metaconstitucionales que condujeran al restablecimiento del respeto a la dignidad humana y los derechos que de ella emanan, rotos por un ejercicio abusivo del poder estatal.

Cuando se produce la suspensión o restricción de garantías de la persona frente al Estado, éste –a pesar de ello– seguirá reconociendo su plena vigencia, pero en determinadas circunstancias no podrá protegerlos –afectando su justicia-bilidad.⁹⁷ Se trata de un abandono consciente del Estado de su papel de garante de los derechos fundamentales, justificado por situaciones extraordinarias. Además, suspender o restringir el ejercicio de condiciones existenciales en cierto sentido también afecta las expectativas sobre los derechos, tanto de índole negativo (que el Estado no lesione) como positivo, derivando en acciones estatales sobre el derecho a la salud, al medio ambiente sano, etcétera.

Debe indicarse, desde el punto de vista del Derecho positivo, que la idea de los derechos fundamentales en una Constitución contiene la concepción de derechos esenciales para la colectividad gobernada, convertidos en normas legales y jurisprudenciales, que precisan el contexto de vigencia

⁹⁷ Debe reconocerse que la suspensión de garantías choca, sin duda, con la idea de inalienabilidad de los derechos humanos, mas lo que se suspende es su goce frente al Estado porque éstos no se separan del ser humano. Ahora bien, puede pensarse que la utilidad de contar con derechos reconocidos que no son respetados o cuya justiciabilidad resulta imposible es una visión indebida. Su cumplimiento exige, por tanto, una vinculación esencial con los poderes públicos.

del Estado de Derecho, a través del cual se garantizará la paz, seguridad, propiedad y la vida que originó al Estado mismo. Su restricción o suspensión alcanza tanto la protección del derecho subjetivo titular de él como el propio sistema de derechos del orden constitucional y el fundamento del pacto estatal que lo sustenta; de ahí su extrema delicadeza.

CAPÍTULO V. UNA MIRADA, DESDE LA CONSTITUCIÓN, AL DERECHO INTERNACIONAL IBEROAMERICANO

La decisión de restringir o suspender el ejercicio de los derechos humanos y sus garantías es riesgosa porque afecta la vigencia de un verdadero Estado de Derecho, el cual tiene por principal objetivo la salvaguarda de las garantías ciudadanas reconocidas por la dignidad humana de sus titulares, de ahí que los supuestos constitucionales para su puesta en práctica sean restringidos y se sujeten a numerosos controles. Los documentos internacionales no han sido ajenos al establecimiento de límites precisos de racionalidad, temporalidad, justificada necesidad y, sobre todo, defensa de derechos inafectables.

No obstante, se reconoce que dentro de un estado de excepción,⁹⁸ la restricción o suspensión de algunos derechos

⁹⁸ Si bien no hay una precisión en el derecho internacional sobre qué se debe entender por estado de excepción, se ha señalado que se presenta cuando las condiciones políticas, sociales o económicas en las cuales existe una desviación del régimen legal normal y los límites de la autoridad estatal son, de *iure* o de facto, expandidos más allá del ámbito prescrito en circunstancias ordinarias. Se rige

humanos puede ser necesaria para garantizar la subsistencia o prevalencia de ciertas condiciones que más adelante harán posible el goce pleno de ellos, así como para sostener el propio Estado de Derecho –si bien limitado–, los valores democráticos estatales y, en especial, el respeto esencial a la dignidad humana y su proyección en los derechos humanos.

por los principios de: 1) legalidad, que se refiere a la necesidad de normas que lo regulen y mecanismos de control internos e internacionales que verifiquen su conformidad con las normas; 2) proclamación (dirigido a la comunidad nacional), que implica la necesidad de que la entrada en vigor del estado de excepción vaya precedida de una medida de publicidad, bajo la forma de declaración oficial; 3) notificación (dirigido a la comunidad internacional), que se refiere a la obligación que tiene todo Estado parte de una convención de comunicar a los otros Estados partes la imposibilidad de cumplir transitoriamente ciertas obligaciones estipuladas en un acuerdo internacional; 4) temporalidad, relativo a la necesaria limitación en el tiempo, para evitar la indebida subsistencia del estado de excepción; 5) amenaza excepcional, que define la naturaleza del peligro y se refiere a los presupuestos de hecho (conmoción interior, ataque exterior, peligro público, catástrofes naturales o generadas por el hombre, etcétera) que conforman el concepto circunstancias excepcionales; 6) proporcionalidad, que apunta a la necesaria adecuación entre las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis, de modo que las restricciones o suspensiones impuestas estén estrictamente limitadas a la exigencia de la situación; 7) de no discriminación, que exige que las restricciones impuestas no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social, y 8) compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional, principio con el que se tiende a armonizar las distintas obligaciones asumidas por los Estados en el orden internacional y a reforzar la protección de los derechos humanos en las situaciones de crisis mediante la aplicación concordante y complementaria del conjunto de normas establecido para salvaguardar dichos derechos bajo un estado de excepción. *Informe sobre los derechos humanos y los estados de excepción del Relator Especial Leandro Despouy (nombrado en cumplimiento de la resolución 1985/37 del 30 de mayo de 1985 de la Consejo Económico y Social de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas) de 23 de junio de 1997.* Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/excep/despouy97.html#A>. Fecha de consulta: 1 de junio de 2013. Véase también su interpretación en P. Salazar, *op. cit.*, n. 2, p. 275.

Al respecto, dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁹⁹ se establece, en lo conducente, en el artículo 4o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966 y en vigor desde el 23 de marzo de 1976, que tratándose de casos extraordinarios que pongan en riesgo la existencia de una nación, se pueden emitir disposiciones que suspendan los derechos civiles y políticos, sin que éstas lleven a situaciones de discriminación racial, sexual, social o cultural, debiéndose informar a los Estados Partes, a través del Secretario General de las Naciones Unidas, las disposiciones protectoras de derechos cuya aplicación se ha suspendido, los motivos de dicha suspensión, así como, cuando ello ocurra, la fecha en que volverán a tener vigencia plena.¹⁰⁰

⁹⁹ Tómese en consideración que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada el 2 de mayo de 1948, estableció en su considerando cuarto: "Que la consagración americana de los derechos esenciales del hombre unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, establece el sistema inicial de protección que los Estados Americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias".

¹⁰⁰ "Art. 4.

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

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

"3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que ha-

Es de resaltar que hay determinados derechos consignados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que no pueden ser objeto de suspensión. Es el caso del derecho a la vida,¹⁰¹ que lleva a la prohibición general de la pena de muerte; la no implementación de tortura o tratos indignos;¹⁰² la abolición de la esclavitud y la servidumbre;¹⁰³ la prohibición del encarcelamiento por el incumplimiento

yan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.”

¹⁰¹ “Art. 6.

”1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

”2. En los países en que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos y de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias a las disposiciones del presente Pacto ni a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. Esta pena sólo podrá imponerse en cumplimiento de sentencia definitiva de un tribunal competente.

”3. Cuando la privación de la vida constituya delito de genocidio se tendrá entendido que nada de lo dispuesto en este artículo excusará en modo alguno a los Estados Partes del cumplimiento de ninguna de las obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

”4. Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena de muerte. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos.

”5. No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se la aplicará a las mujeres en estado de gravidez.

”6. Ninguna disposición de este artículo podrá ser invocada por un Estado Parte en el presente Pacto para demorar o impedir la abolición de la pena capital.”

¹⁰² “Art. 7. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.”

¹⁰³ “Art. 8.

”1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.

”2. Nadie estará sometido a servidumbre.

[...]”

de obligaciones contractuales;¹⁰⁴ la no condena por actos u omisiones que al cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional, la no imposición de pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito y la retroactividad penal en beneficio del reo;¹⁰⁵ el reconocimiento a la personalidad jurídica,¹⁰⁶ y las libertades de pensamiento, conciencia y religión.¹⁰⁷

Por su parte, la Convención Americana de los Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969, en vigor desde el

¹⁰⁴ “Art. 11. Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual.”

¹⁰⁵ “Art. 15

”1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

”2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.”

¹⁰⁶ “Art. 16. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”.

¹⁰⁷ “Art. 18. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

”2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.

”3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

”4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

18 de julio de 1978, señala en su artículo 27¹⁰⁸ que se podrán adoptar suspensiones a las obligaciones de garantía de derechos humanos contenidas en dicho documento en caso de guerra, peligro público o una emergencia que ponga en riesgo la independencia o seguridad de un Estado, las cuales estarán limitadas en el tiempo a las exigencias del caso, y sin que entrañen alguna discriminación, debiéndose informar, además, de esta suspensión a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, tanto de las obligaciones suspendidas como de los motivos para ello y cuando se dé por terminada la suspensión. La Convención también indica derechos que no pueden suspenderse: el reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y servidumbre, los principios de legalidad y de retroactividad, la libertad de conciencia y

¹⁰⁸ “Art. 27. Suspensión de Garantías.

”1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

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

”3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión”.

de religión, la protección a la familia, el derecho al nombre, los derechos del niño, el derecho a la nacionalidad, los derechos políticos y las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos.

Para el análisis del artículo 27 de la Convención citada es conveniente acudir a la Opinión Consultiva OC-8/87 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el *habeas corpus* bajo suspensión de garantías, emitida el 30 de enero de 1987¹⁰⁹ y solicitada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la cual se señala, en lo conducente:

[...]

18. El artículo 27 contiene determinadas locuciones que merecen ser destacadas a los fines de la presente consulta. Así, el título es “Suspensión de Garantías”; el párrafo primero habla de “suspend(er) las obligaciones contraídas”; el párrafo segundo de “suspensión de los derechos”; y el párrafo tercero de “derecho de suspensión”. Cuando la palabra “garantías” se utiliza en el párrafo segundo, es precisamente para prohibir la suspensión de las “garantías judiciales indispensables”. Del análisis de los términos de la Convención en el contexto de éstos, resulta que no se trata de una “suspensión de garantías” en sentido absoluto, ni de la “suspensión de los derechos” ya que siendo éstos consustanciales con la persona lo único que podría suspenderse o impedirse sería su pleno y efectivo ejercicio. La Corte estima útil tener presente esas diferencias terminológicas a fin de esclarecer los fundamentos conceptuales sobre los cuales responde la presente consulta, sin perjuicio de las cuales la Corte utilizará la expresión empleada por la Convención de “suspensión de garantías”.

19. El análisis jurídico del citado artículo 27 y de la función que cumple debe partir de la consideración de que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales. Se aplica únicamente

¹⁰⁹ <http://www.derechos.org/nizkor/excep/cidhoc8.html>. Fecha de consulta: 31 de mayo de 2013.

“en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte”. Aun entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades, y ello “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”. Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte, ni deben entrañar “discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

20. La suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática. Pero no puede la Corte hacer abstracción de los abusos a que puede dar lugar, y a los que de hecho ha dado en nuestro hemisferio, la aplicación de medidas de excepción cuando no están objetivamente justificadas a la luz de los criterios que orientan el artículo 27 y de los principios que, sobre la materia, se deducen de otros instrumentos interamericanos. Por ello, la Corte debe subrayar que, dentro de los principios que informan el sistema interamericano, la suspensión de garantías no puede desvincularse del “ejercicio efectivo de la democracia representativa” a que alude el artículo 3 de la Carta de la OEA. Esta observación es especialmente válida en el contexto de la Convención, cuyo Preámbulo reafirma el propósito de “consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”. La suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona.

21. Resulta claro que ningún derecho reconocido por la Convención puede ser suspendido a menos que se cumplan las condiciones estrictas señaladas en el artículo 27.1. Además, aun cuando estas condiciones sean satisfechas, el artículo 27.2 dispone que cierta categoría de derechos no se puede suspender en ningún caso. Por consiguiente, lejos de adoptar un criterio favorable a la suspensión de los derechos, la Convención establece el principio contrario, es decir, que todos los derechos deben ser respetados y garantizados a menos que circunstancias muy especiales justifiquen

la suspensión de algunos, en tanto que otros nunca pueden ser suspendidos por grave que sea la emergencia.

22. Habida cuenta de que el artículo 27.1 contempla distintas situaciones y dado, además, que las medidas que se adopten en cualquiera de estas emergencias deben ser ajustadas a “las exigencias de la situación”, resulta claro que lo permisible en unas de ellas podría no serlo en otras. La juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar cada una de las situaciones especiales a que se refiere el artículo 27.1 dependerá, entonces, del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella.

23. El artículo 27.2 dispone, como se ha dicho, límites al poder del Estado Parte para suspender derechos y libertades, al establecer que hay algunos cuya suspensión no está permitida bajo ninguna circunstancia y al incluir “las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”. Algunos de estos derechos se refieren a la integridad de la persona, como son el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 3); el derecho a la vida (art. 4); el derecho a la integridad personal (art. 5); la prohibición de la esclavitud y servidumbre (art. 6) y el principio de legalidad y de retroactividad (art. 9). Está, además, prohibida la suspensión de la libertad de conciencia y de religión (art. 12); de la protección a la familia (art. 17); del derecho al nombre (art. 18); de los derechos del niño (art. 19); del derecho a la nacionalidad (art. 20) y de los derechos políticos (art. 23).

24. La suspensión de garantías constituye también una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse. Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. Como ya lo ha señalado la Corte en

otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables (cf. la expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A Núm. 6, párr. 32).

25. No es el propósito de la Corte hacer un desarrollo teórico sobre la relación entre derechos y garantías. Basta señalar qué debe entenderse por garantía en el sentido en que el término está utilizado por el artículo 27.2. Las garantías sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho. Como los Estados Partes tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona, también tienen la de proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías (art. 1.1), vale decir, de los medios idóneos para que los derechos y libertades sean efectivos en toda circunstancia.

26. El concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.

27. Como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado pero, como no todos ellos admiten esa suspensión transitoria, es necesario que también subsistan “las garantías judiciales indispensables para (su) protección”. El artículo 27.2 no vincula esas garantías judiciales a ninguna disposición individualizada de la Convención, lo que indica que lo fundamental es que dichos procedimientos judiciales sean indispensables para garantizar esos derechos.

28. La determinación de qué garantías judiciales son “indispensables” para la protección de los derechos que no pueden ser suspendidos, será distinta según los derechos afectados. Las garantías judiciales “indispensables” para asegurar los derechos relativos a la integridad de la persona necesariamente difieren de aquéllas que protegen, por ejemplo, el derecho al nombre, que tampoco se puede suspender.

[...]

En atención a lo expuesto, se hace notar que tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como la Convención Americana de los Derechos Humanos no sólo establecen obligaciones sustantivas a los estados partes, como lo es México, sobre derechos no suspendibles, sino que también imponen obligaciones procedimentales tales como informar, desde el inicio, los motivos y el término de la suspensión a los integrantes de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, respectivamente, por conducto de sus secretarios generales (véase *supra*, p. 68). Estos mandatos no resultan incompatibles con el texto vigente del artículo 29 constitucional, sino complementarios, toda vez que éste se refiere al ejercicio soberano de la atribución en él contenida, sin que deba abordar necesariamente otras obligaciones internacionales, las cuales tienen sustento en los propios tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, y además en el reconocimiento que de este derecho hace la Constitución.¹¹⁰

Conviene ahora, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ver en el cuadro de la página siguiente –de una manera esquemática que subraye la complementariedad de los elementos– los supuestos de no suspensión o restricción del artículo 29 constitucional, los indicados en el artículo 4.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los previstos en el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

¹¹⁰ Arts. constitucionales 1o. y 133.

La suspensión o restricción de los derechos humanos en la Constitución de México e instrumentos internacionales*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Convención Americana de los Derechos Humanos
- El reconocimiento de la personalidad jurídica	- El reconocimiento a la personalidad jurídica	- El reconocimiento a la personalidad jurídica
- El derecho a la vida	- El derecho a la vida	- El derecho a la vida
- La libertad de conciencia	- La libertad de conciencia	- La libertad de conciencia
- La libertad de profesar cualquier creencia religiosa	- La libertad de profesar cualquier creencia religiosa	- La libertad de religión
- La prohibición de la esclavitud y la servidumbre	- La prohibición de la esclavitud y la servidumbre	- La prohibición de la esclavitud y la servidumbre
- La prohibición de la tortura	- La no implementación de la tortura	
- La libertad de pensamiento	- La libertad de pensamiento	
- La prohibición de la pena de muerte	- La prohibición general de la pena de muerte	
- El derecho a la integridad personal		- El derecho a la integridad personal
- El principio de legalidad		- El principio de legalidad
- El principio de retroactividad		- El principio de retroactividad
- Los derechos políticos		- Los derechos políticos

* Construcción propia con base en los textos legales.

La suspensión o restricción de los derechos... (cont.)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Convención Americana de los Derechos Humanos
- Los derechos de la niñez		- Los derechos de la niñez
- El derecho a la protección a la familia		- El derecho a la protección a la familia
- El derecho al nombre		- El derecho al nombre
- El derecho a la nacionalidad		- El derecho a la nacionalidad
- Las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos		- Las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos
- La prohibición de la desaparición forzada	- La retroactividad penal en beneficio del reo	
- La no discriminación	- La prohibición del encarcelamiento por el incumplimiento de obligaciones contractuales	
	- La no condena por actos u omisiones que al cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional	
	- La no imposición de pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito	
	- La prohibición de tratos indignos	

CAPÍTULO VI. EXPERIENCIAS RECIENTES EN AMÉRICA LATINA

Es útil acudir a experiencias en otras latitudes sobre la suspensión o restricción de derechos humanos pues representan ejemplos reales sobre la implementación de estas medidas, en términos de racionalidad política, ejecución normativa y consecuencias para la ciudadanía. Por ello, en un contexto contemporáneo me referiré sumariamente –sin introducirme en el debate de sus parámetros de aplicación y consecuencias ni abordar un enfoque de Derecho comparado– a los casos de dos naciones que han vivido situaciones límite en los últimos años. Son los casos de Ecuador y Honduras, países en los que se acudió, con diferentes resultados, a la suspensión de derechos humanos como medio para afrontar situaciones extremas.

1. Ecuador

Regulado como estado de excepción, en su sección cuarta, la Constitución de la República del Ecuador permite, en sus artículos 164 a 166, la suspensión de determinados derechos en un espacio y tiempo específicos, sin que se superen los 60 días.¹¹¹ Como en el caso mexicano, su ejercicio constitucio-

¹¹¹ “Artículo 164. La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado. El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado

nal se rige por los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.

Debió acudirse a su ejercicio el 30 de septiembre de 2010,¹¹² a partir de las 13:21 horas, cuando el gobierno del

de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

“Artículo 165. Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución. Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: 1. Decretar la recaudación anticipada de tributos. 2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación. 3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional. 4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado. 5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional. 6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones. 7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. 8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad.

“Art. 166. La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional. El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado. Cuando las causas que motivaron el estado de excepción desaparezcan, la Presidenta o Presidente de la República decretará su terminación y lo notificará inmediatamente con el informe correspondiente. Las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción.”

¹¹² Ejercida hasta el 8 de octubre siguiente.

Ecuador emitió el Decreto 488¹¹³ que estableció en todo el territorio nacional el estado de excepción, tras una crisis política que derivó en un presunto golpe de Estado en contra del Presidente Rafael Correa Delgado, cuando un grupo de policías amotinados tomó el control de la Asamblea Nacional como una medida de rechazo a la Ley del Servicio Público, agredió con gases lacrimógenos al Presidente Correa en el Regimiento Policial número 1 de Quito, adonde había acudido a negociar con ellos una respuesta a sus demandas, y disparó en contra del vehículo que lo transportaba, ocasionando la muerte de un agente policial de su escolta.

En esencia, esa suspensión afectó el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, la inviolabilidad de correspondencia, la libertad de tránsito, la libertad de asociación y de reunión, así como la libertad de información. En principio abarcaría cinco días, mas fue renovada en forma sucesiva por Decretos Ejecutivos hasta el 8 de diciembre de 2010; luego, ligado con esos mismos hechos, se formuló un nuevo Decreto el 9 de diciembre de 2010, que fue renovado suce-

¹¹³ Dispuso, en lo sustancial: “Art. 1. Declarar el Estado de Excepción en todo el territorio nacional, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley, lo que podría generar gran conmoción interna en cuanto a la seguridad interna, ciudadana y humana garantizada y tutelada por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado.

”Art. 2. La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno en toda la República.

”Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a los habitantes del Ecuador la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado”.

sivamente para surtir efecto hasta el 12 de julio de 2012, si bien se acotó a determinadas poblaciones. Fue una medida con apoyo popular decreciente.

2. Honduras

La madrugada del domingo 28 de junio de 2009, un grupo armado irrumpió en la residencia del Presidente de la República, lo arrestó y lo trasladó en avión a San José, Costa Rica. En virtud de esta situación, el Congreso de Honduras designó presidente interino a Roberto Michelletti y aprobó un decreto de suspensión de garantías solicitado por el Gobierno interino.

Reglamentada en el Capítulo II, de la Restricción o la Suspensión de los Derechos de la Constitución de la República de Honduras,¹¹⁴ consistió, en el caso concreto, en que la autoridad, a partir del 30 de junio y durante 45 días, en

¹¹⁴ “Art. 187. El ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 69, 71, 72, 78, 81, 84, 93, 99 y 103, podrán suspenderse en caso de invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz, de epidemia o de cualquier otra calamidad general, por el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros, por medio de un Decreto que contendrá: 1. Los motivos que lo justifiquen; 2. La garantía o garantías que se restrinjan; 3. El territorio que afectará la restricción; y, 4. El tiempo que durará ésta. Además se convocará en el mismo Decreto al Congreso Nacional para que dentro del plazo de treinta días, conozca de dicho decreto y lo ratifique, modifique o impruebe. En caso que estuviere reunido, conocerá inmediatamente del Decreto. La restricción de garantías no podrá exceder de un plazo de cuarenta y cinco días por cada vez que se decrete. Si antes de que venza el plazo señalado para la restricción, hubieren desaparecido las causas que motivaron el Decreto, se hará cesar en sus efectos, y en este caso todo ciudadano tiene el derecho para instar su revisión. Vencido el plazo de cuarenta y cinco días, automáticamente quedan restablecidas las garantías, salvo que se hubiere dictado nuevo Decreto de restricción. La restricción de garantías decretada, en modo alguno afectará el funcionamiento de los organismos del Estado, cuyos miembros gozarán siempre de las inmunidades y prerrogativas que les conceda la ley.

horario de 10:00 de la noche a 5:00 de la mañana, podía entrar en residencias privadas sin necesidad de orden judicial y detener a personas por más de 24 horas sin levantar cargos. Además fue suspendido el derecho a la libre asociación y la libre circulación.

Este decreto fue cuestionado por amplios sectores de la población hondureña y por la Comisión Interamericana de

”Art. 188. El territorio en que fuesen suspendidas las garantías expresadas en el artículo anterior se regirá durante la suspensión, por la Ley de Estado de Sitio, pero ni en dicha ley ni en otra alguna podrá disponerse la suspensión de otras garantías que las ya mencionadas. Tampoco podrá hacerse, durante la suspensión, declaraciones de nuevos delitos ni imponerse otras penas que las ya establecidas en las leyes vigentes al decretarse la suspensión”.

Los artículos que establecen derechos susceptibles de suspensión tienen por contenido:

”Art. 69. La libertad personal es inviolable y sólo con arreglo a las leyes podrá ser restringida o suspendida temporalmente.”

”Art. 71. Ninguna persona puede ser detenida ni incomunicada por más de veinticuatro horas, sin ser puesta a la orden de autoridad competente para su juzgamiento. La detención judicial para inquirir no podrá exceder de seis días contados desde el momento en que se produzca la misma.

”Art. 72. Es libre la emisión del pensamiento por cualquier medio de difusión, sin previa censura. Son responsables ante la ley los que abusen de este derecho y aquellos que por medios directos o indirectos restrinjan o impidan la comunicación y circulación de ideas y opiniones.”

”Art. 78. Se garantizan las libertades de asociación y de reunión siempre que no sean contrarias al orden público y a las buenas costumbres.”

”Art. 81. Toda persona tiene derecho a circular libremente, salir, entrar y permanecer en el territorio nacional.”

”Art. 84. Nadie podrá ser arrestado o detenido sino en virtud de mandato escrito de autoridad competente, expedido con las formalidades legales y por motivo previamente establecido en la Ley. No obstante, el delincuente *in-fra-ganti* puede ser aprehendido por cualquier persona para el único efecto de entregarlo a la autoridad. El arrestado o detenido debe ser informado en el acto y con toda claridad de sus derechos y de los hechos que se le imputan; y además, la autoridad debe permitirle comunicar su detención a un pariente o persona de su elección.”

”Art. 93. Aún con auto de prisión, ninguna persona puede ser llevada a la cárcel ni detenida en ella, si otorga caución suficiente de conformidad con la Ley.”

Derechos Humanos,¹¹⁵ en específico por provenir de un gobierno ilegítimo; por no determinar con precisión el tiempo de detención; por afectar genéricamente la libertad de reunión pacífica, sin armas y a la manifestación pública; por afectar el derecho de circular libremente, de salir, entrar y permanecer en el territorio nacional, y por no garantizar procesos judiciales desarrollados con justicia.

“Art. 99. El domicilio es inviolable. Ningún ingreso o registro podrá verificarse sin consentimiento de la persona que lo habita o resolución de autoridad competente. No obstante, puede ser allanado, en caso de urgencia, para impedir la comisión o impunidad de delitos o evitar daños graves a la persona o a la propiedad. Exceptuando los casos de urgencia, el allanamiento del domicilio no puede verificarse de las seis de la tarde a las seis de la mañana, sin incurrir en responsabilidad. La Ley determinará los requisitos y formalidades para que tenga lugar el ingreso, registro o allanamiento, así como las responsabilidades en que pueda incurrir quien lo lleve a cabo.”

“Art. 103. El Estado reconoce, fomenta y garantiza la existencia de la propiedad privada en su más amplio concepto de función social y sin más limitaciones que aquellas que por motivos de necesidad o de interés público establezca la Ley.”

¹¹⁵ “[...] dicha suspensión es violatoria del derecho internacional, ya que fue adoptada para sostener el gobierno ilegítimo nacido del quiebre de la institucionalidad democrática que tuvo lugar el 28 de junio de 2009. La suspensión de garantías está prevista en el artículo 27 de la Convención como un mecanismo excepcional para que se suspenda el goce y ejercicio de derechos en caso de “guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte”. Sin embargo, para que una suspensión de garantías sea legítima, se requiere el cumplimiento de una serie de requerimientos establecidos en la Convención. En este sentido, el primero de estos requisitos es que la suspensión de garantías sea adoptada por un Gobierno que ejerza el poder público en forma legítima dentro del contexto de una sociedad democrática. Asimismo, como lo ha dicho la Corte Interamericana: ‘La suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona [...]’. Comunicado de Prensa núm. 69/09 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2009/69-09sp.htm>. Fecha de consulta: 20 de mayo de 2013.

REFLEXIONES FINALES

En tiempos donde por fortuna las guerras con potencias extranjeras se han alejado de México –la invasión española comandada por Isidro Barradas (1829), la guerra de los pasteles (1838), con los Estados Unidos de América (1846), la intervención francesa (1862-1867), con los países del Eje (1942-1945)– y las sombras de la guerra civil¹¹⁶ sólo se señalan en documentos históricos –la Independencia (1810-1821), la guerra de Texas (1836), la de Reforma (1857-1861), la Revolución (1910-1917) y la revuelta cristera (1926-1929)–, parece que la facultad de suspender o restringir los derechos humanos resulta anacrónica al perder uno de sus principales motivos, mas subsisten otras amenazas que pueden llevar a la perturbación grave de la paz pública o poner a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Los objetivos se transforman en las circunstancias, mas el fin prevalece. El Estado debe garantizar la paz y la seguridad a los gobernados. Ello lleva a tomar medidas extraordinarias en una situación de emergencia que garanticen la posibilidad de preservar el resto de los derechos. Ante ello, la relevancia de restringir y suspender el ejercicio de los derechos humanos radica en que un Estado, ante sucesos estimados sumamente graves, amenazantes de la seguridad nacional, se ve en la necesidad de ampliar sus márgenes ordinarios de actuación.

¹¹⁶ Ello sin descontar las múltiples revueltas ocurridas durante los siglos XIX y XX, inclusive considerando los movimientos guerrilleros urbanos de los años setenta hasta el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

La suspensión o restricción de los derechos humanos se muestra así como una facultad necesaria, mas ante la experiencia fáctica que da cuenta de su ejercicio, es relevante que la Constitución establezca reglas claras para la situación. El peligro evidente es el abuso que se haga de su puesta en marcha, lo cual hace de su ejercicio un escenario posible,¹¹⁷ aunque por fortuna en tiempos contemporáneos no ha sido llevada a la práctica.

Si llegara a ejercerse, no sólo deben seguirse puntualmente los parámetros racionales y constitucionales que la rigen; también deberá atenderse lo dispuesto en la última parte del artículo 1o. constitucional, el cual señala que el “Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”, ya que el poder público no sólo debe abstenerse de violentar los derechos humanos y evitar la regresión frente a la restricción y suspensión de los mismos, sino también hacerse responsable de las consecuencias que podrían pre-

¹¹⁷ Sobre todo en momentos de especial violencia que han amenazado regiones del país, ha habido algunas voces de diversos actores que han sugerido su puesta en marcha, mas afortunadamente no se ha llegado a su ejercicio. Esas voces fueron recogidas en la prensa, como lo ejemplifican las notas “Piden militares suspender garantías en Tamaulipas”, de Jesús Aranda y Gustavo Castillo, *La Jornada*, jueves 14 de abril de 2011, p. 5, y “Piden analizar toque de queda en Juárez”, de Ricardo Gómez y Elena Michel, *El Universal*, jueves 11 de febrero de 2010, p. 3; incluso hubo propuestas en el Congreso de la Unión, como el punto de acuerdo presentado por el Senador José Luis Máximo Zalvidea para crear un grupo plural de trabajo para evaluar las acciones, programas y políticas públicas aplicadas en Ciudad Juárez con motivo del combate a la delincuencia organizada publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Senadores del 11 de febrero de 2010. En cuanto a las experiencias de los últimos tiempos, tómese en cuenta que ni siquiera en la represión social de 1968 se hizo uso de la suspensión de derechos, ni durante la operación del Partido de los Pobres-Brigada Campesina de Ajusticiamiento (1967-1974) o el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (1994).

sentarse en materia de Derechos Humanos, las cuales implicarán acciones sancionadoras y reparadoras.

La suspensión de garantías debe mirarse en el tenor de las épocas. El hombre evoluciona en una espiral de avances y retrocesos. El tema de los derechos implica sin duda uno de los avances, y es en esa tesitura como conviene mirar la suspensión, como un espacio indeseado pero necesario en el que la dignidad del hombre requiere mostrarse con fortaleza, ya para proteger a quienes puedan ser afectados, ya para adelantarse a sucesos que puedan llevar a situaciones de mayor o irreparable peligro.

Su debate tampoco debe dejar de lado que en México, Iberoamérica y el mundo hay una gran deuda pendiente en materia de protección de derechos humanos, mas no es una situación que deba asumirse como irreversible. En su atención deberán participar las instituciones, los hacedores de políticas públicas, la sociedad en su conjunto y, sobre todo, el individuo, quien está llamado a dar testimonio de una congruente defensa de su dignidad.

Sin embargo, parece que hay un acechante fantasma: la suspensión o restricción del ejercicio de derechos humanos acarreará necesariamente un peligroso riesgo de abuso, y es ahí donde organismos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tienen un papel fundamental. Tocaré a ella, además de a la sociedad y sus integrantes, vigilar cuidadosamente su aplicación, siendo que lo ideal es que esta facultad nunca se deba poner en marcha.

BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*. México, Porrúa, 1991.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, “Una vuelta a los principios sobre derechos humanos en la Constitución mexicana. Algunas pistas de reflexión a la luz del derecho comparado”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México, UNAM, 2011.
- CABRERA, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, t. I. México, SCJN, 1997.
- FIGUEROA JÁCOME, Leonor de Jesús, *La cultura jurídica en materia de derechos humanos y su impacto jurídico y ético para el poder judicial*. Tesina. Toledo, Universidad Castilla La Mancha, 2012.
- FIX-FIERRO, Héctor, “Comentario al artículo 29 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, t. I. México, Porrúa-IJUNAM, 2004, pp. 498-508.
- GARCÍA CAMINO, Bernardo, “Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y el artículo 29 constitucional”, *Iuris Tantum. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac*, núm. 26, 2011, pp. 61-72.
- GURRÍA LACROIX, Jorge, “Antecedentes de la suspensión de garantías”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XI, núm. 31-32, pp. 79-88.
- MARTÍNEZ BAEZ, Antonio y Felipe Tena Ramírez, *Suspensión de garantías y legislación de emergencia*. México, UNAM, 2006.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Informe Anual de Labores 2010. Anexo documental*. México, PJF, 2010, p. XCV.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, Espasa-Calpe, 2006.
- SALAZAR, Pedro, “Del estado de excepción a la suspensión constitucionalizada. Reflexiones sobre la reforma al artículo 29 de la Constitución mexicana”, en Miguel Carbonell y Pedro Sa-

lazar, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México, UNAM, 2011.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Proceso legislativo”. *Diario Oficial* de la Federación, 10 de junio de 2011.

SILVA GUTIÉRREZ, DE Gustavo, “Suspensión de garantías. Análisis del artículo 29 constitucional”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 19, julio-diciembre de 2008, pp. 49-88.

TAMAYO, Jorge L, *Benito Juárez. Documentos, discursos, correspondencia*. México, Secretaría del Patrimonio Nacional, vol. 2.

VÁZQUEZ CASTELLANOS, Raymundo, *Notas sobre las facultades legislativas del Presidente de la República*. Tesis. México, Escuela Libre de Derecho, 1976.

Algunos textos para profundizar

AGUILAR Y MAYA, José, *La suspensión de garantías: estudio doctrinario y de derecho comparado de los artículos 29 y 49 de la Constitución de 1917*. México, s.e., 1945.

———, “La suspensión de garantías en México”, *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917: antología*. México, Gobierno del Estado de Querétaro-INEHRM, 1987, pp. 625-640.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*. México, Oxford. 1999.

CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México. IIJ-UNAM, 1983.

CASTRO, V. Juventino, *Garantías y amparo*, 8a. ed. México, Porrúa, 1994.

CUEVA, Mario de la y José Aguilar y Maya, *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad*. México, UNAM, 2006.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, 2004, “Los Estados de excepción y la defensa de la Constitución”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXX-VII, núm. 111, septiembre-diciembre de 2004. México, IIJ-UNAM.

MADRAZO, Jorge, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Artículo 29 constitucional*. México, IJ-UNAM, 1993.

TENA RAMÍREZ, Felipe, “La suspensión de las garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, v. 59, núm. especial 70 años, 2009, pp. 203-238.

———, *Derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa, 1995.

Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos.
Fascículo 5. *El artículo 29 constitucional: una aproximación general,*
fue editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
El cuidado de la edición estuvo a cargo de la
Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional.
La copia se realizó en 1,000 discos.

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Mariano Azuela Güitrón

Ninfa Delia Domínguez Leal

Rafael Estrada Michel

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano

María Olga Noriega Sáenz

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

Norma Inés Aguilar León

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretario Ejecutivo

Héctor Daniel Dávalos Martínez

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Manuel Martínez Beltrán

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O

EBER OMAR BETANZOS TORRES

Primer Asesor del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Abogado, teólogo, filósofo y economista; maestro en Estudios Humanísticos, Políticas Públicas y Teoría Crítica; maestro y doctor en Derechos Humanos. Profesor de licenciatura y posgrado en universidades de México y del extranjero. Autor de diversos libros, artículos y conferencias sobre derecho judicial, derecho a la información, políticas públicas y teoría crítica. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI I) del CONACYT.

ISBN: 978-607-729-101-5



9 786077 291015

ISBN: 978-607-729-108-4



9 786077 291084