

EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Luis Manuel PÉREZ DE ACHA

SUMARIO: Introducción. I. Referencia histórica. 1.1 Las constituciones y la legislación secundaria. 1.2 La jurisprudencia. II. El artículo 29 de la Constitución Federal. 2.1 Supuestos de procedencia. 2.2 Problemática en torno a su aplicación. 2.2.1 Suspensión de garantías. 2.2.2 Delegación de facultades. III. Escolio: la aplicación del artículo 29 constitucional en 1942. 3.1 Decreto de suspensión de garantías y legislación reglamentaria. 3.2 Legislación de emergencia. 3.3 Prórroga de la suspensión y ratificación de las leyes de emergencia.

INTRODUCCIÓN

Nuestro interés específico sobre este tema surgió con motivo de los graves acontecimientos ocurridos en la zona metropolitana de la República, en septiembre de 1985, cuando entre corrillos se auguraba la suspensión de garantías individuales y el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente, con fundamento en el artículo 29 Constitucional. En aquella época, en un principio sin afán de profundizar en la investigación, realizamos el estudio de la literatura existente y nos percatamos de que la misma era prácticamente nula, a no ser por unos trabajos elaborados en el año de 1945, sobre la aplicación de las medidas de excepción que recayeron a la pretendida emergencia que prevalecía en virtud del estado de guerra con las potencias del eje. Al leer y meditar lo entonces estudiado por nosotros, surgieron muchas interrogantes, las cuales afrontamos para darles una respuesta jurídica que nos satisficiera. Sin embargo, al cursar la materia de Poder Ejecutivo en la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, inmediatamente rememoramos nuestra anterior y somera investigación, la que ahora pretendemos desarrollar en el presente trabajo.

Consideramos de importancia el principiar nuestro estudio con los antecedentes del artículo 29 Constitucional, para precisar su origen y para conocer ciertamente cuál es la interpretación que de él corresponde. Muchas de nuestras conclusiones, como se verá, se apoyan en los criterios sustentados en los congresos constituyentes y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En esta forma, citamos los ante-

cedentes constitucionales del actual artículo 29, el uso que de las medidas de emergencia se han aplicado a lo largo de nuestra historia y la postura que, en controversias en su oportunidad planteadas, ha asumido el Máximo Tribunal de la República.

Seguidamente, señalamos los requisitos que, a nuestro parecer, tienen que satisfacerse para decretar la suspensión de garantías individuales y otorgar facultades de excepción al Ejecutivo, siendo en esa parte donde abordamos los problemas que resultan de interpretar y aplicar el artículo 29 de la Constitución Federal, en razón de los requisitos que el propio precepto establece y de la interpretación sistemática de las demás disposiciones de la Ley Fundamental.

Por último, a fin de asimilar y aprovechar la experiencia del caso, analizamos las medidas adoptadas en el año de 1942 con fundamento en el artículo 29 constitucional, formulando la crítica y la justificación respectiva, partiendo de los razonamientos y afirmaciones que en el marco teórico hacemos en primera instancia.

I. REFERENCIA HISTÓRICA

1.1 *Las constituciones y la legislación secundaria*

El establecimiento de las instituciones actualmente previstas en el artículo 29 de la Constitución Política Federal —suspensión de garantías individuales y concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República—, ha sido producto de la evolución histórica acontecida desde el siglo XIX, en donde el desarrollo del pensamiento político y constitucional sobre esas medidas se ha ido abriendo paso poco a poco. A decir de Tena Ramírez, la inicial oposición a otorgar un escape al Poder Ejecutivo “se explica dentro de la ideología de la época. Nuestros legisladores obraban bajo la influencia de la teoría de la revolución francesa, que buscaba sojuzgar por todos los medios al órgano ejecutivo, por temor al absolutismo. Pero también influía en ellos el propio ambiente en que vivían pues durante los cuarenta primeros años de vida independiente no hubo moldes constitucionales capaces de contener la ambición de los caudillos”.¹ No fue hasta la constitución de 1857 donde finalmente se reconocieron conjuntamente aquellas medidas de excepción, debido no a una idea única que hubiese prevalecido, sino a las circunstancias coyunturales que se presentaron en el congreso de 1856-1857, conforme se verá posteriormente.

¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, “La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en derecho mexicano”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. VII, núms. 25 al 28, enero-diciembre de 1945, UNAM, p. 116.

En los principios de nuestro constitucionalismo de la independencia, Miguel Ramos Arizpe fue el promotor fundamental de que se consagrara la posibilidad de que el Poder Legislativo concediera facultades extraordinarias al Ejecutivo.² Sin embargo, habiendo presentado su proyecto a la asamblea constituyente que elaboró la Acta Constitutiva de 1824, fue por ella rechazado, quien, en contra, determinó en el artículo 9º el principio de separación de poderes, sin excepción y atemperamiento alguno.³ Igual suerte sufrió su proyecto presentado ante el Congreso encargado de la elaboración de la Constitución de 1824, que aunque más completo y mejor elaborado —señalaba, a diferencia del anterior, los casos en que procedería el otorgamiento de facultades extraordinarias—, fue desestimado y retirado por la comisión, lo que derivó en que en este ordenamiento no se acogiera la medida de excepción.

El Congreso Ordinario que en 1835 se convirtió en Constituyente, expidió, en el año de 1836, la constitución centralista conocida como de las Siete Leyes, la cual rechazó las facultades excepcionales en favor del Poder Ejecutivo. Muy al contrario, en forma más categórica y clara que la Constitución de 1824, aquella, en la fracción VI del artículo 45 de la Tercera Ley, consignó la prohibición para el Congreso de aglutinar, por vía de facultades extraordinarias, en favor de sí o de los otros poderes, dos o los tres de ellos.⁴

Después de diversos intentos por instaurar las atribuciones extraordinarias del Presidente —tales como el proyecto de constitución de 1840 elaborado por el Congreso Ordinario y los proyectos de la mayoría, de la minoría y “de transacción” entre ambas, así como el del diputado Gordo, en el Congreso Constituyente de 1842—, las Bases Orgánicas de 1843 establecieron, en su artículo 66, la autorización para que el Congreso ampliara las facultades del Ejecutivo en los casos de invasión extranjera o sedición, y en sus artículos 67 y 198 la suspensión de garantías individuales para la aprehensión y detención de

² En esta parte seguiremos la exposición de TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pp. 117 y ss.

³ Artículo 9º de la Acta Constitutiva de la Federación: “El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”.

⁴ Establecía el artículo 45 de la Tercera Ley: “No puede el Congreso general: . . . V. Privar, ni aun suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes constitucionales. V. Reasumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial”.

delincuentes, aunque por tiempo determinado y exclusivamente por decreto del Poder Legislativo.⁵

En el Congreso Constituyente de 1847, en donde se elaboró el Acta de Reformas que se adicionó a la Constitución de 1824, no tuvieron cabida las medidas de excepción de suspensión de garantías individuales y de facultades extraordinarias al ejecutivo, toda vez que la persona a quien se reconoce como autor de aquella, Mariano Otero, retiró el artículo 4º de su proyecto inicial, en que se preveía que solamente en los casos de invasión extranjera o de rebelión interior, el Poder Legislativo podría suspender las formalidades establecidas para la aprehensión y detención de los particulares, así como para el cateo de las habitaciones, por un tiempo determinado. Sin embargo, la realidad imperante con motivo de la intervención norteamericana, dio lugar a la expedición del decreto de fecha 20 de abril de 1847, por el que se facultó "al Gobierno Supremo de la Unión para dictar las providencias necesarias, a fin de llevar adelante la guerra, defender la nacionalidad de la República y salvar la forma de gobierno", con la irregularidad de que ese sistema de excepción se instituyó en una disposición secundaria y apartada de la Constitución, agravada por el hecho de que se hizo de manera sumamente amplia y técnicamente defectuosa.

Con carencia de técnica jurídica y con imprecisión, el artículo 82 del Estatuto Orgánico de Comonfort de 1856 previó la suspensión de garantías individuales, al disponer que "el Presidente de la República podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del consejo de ministros, para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni las prohibidas por el artículo 55", que eran las de azotes, marcas, mutilación, infamia trascendental y confiscación de bienes.

Según Tena Ramírez, con quien coincidimos, la etapa decisoria en favor del establecimiento de las disposiciones previsoras de situaciones de anormalidad constitucional —suspensión de garantías de los gobernados y facultades extraordinarias al Presidente—, tuvo lugar en el

⁵ Las Bases Orgánicas en 1834 preceptuaban en su artículo 66: "Son facultades del Congreso: . . . XVIII. Ampliar las facultades del ejecutivo con sujeción al artículo 198 en los dos únicos casos de invasión extranjera, o de la sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios para reprimirla. Esta resolución se tomará por dos tercios de cada cámara". A su vez, el artículo 67 establecía: "No puede el Congreso: . . . IV. Suspender o minorar las garantías individuales, si no es en los casos y modo dispuestos en el artículo 198", el cual, por su parte, estatuyó: "Si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la nación exigiere en toda la República, o parte de ella, la suspensión de las formalidades prescritas en estas bases, para la aprehensión y detención de los delincuentes, podrá el Congreso decretarla por determinado tiempo".

Constituyente de 1856-1857, "donde merced a su habilidad y en parte a la suerte, los partidarios de las medidas de excepción alcanzaron por fin el triunfo, en memorables y agitados debates".⁶

En dicho Congreso, originariamente se contemplaron las prevenciones excepcionales en el numeral 34 del proyecto de Constitución,⁷ cuyo dictamen rendido por la comisión refería, en su parte conducente, lo siguiente: "La historia y la experiencia nos atestiguan todos los días que hay momentos supremos, circunstancias difíciles y excepcionales en que la salvación pública exige los sacrificios más crueles y dolorosos. . . En estos casos el peligro puede ser tan próximo y tan grave que no dé tregua a los consejos y deliberaciones comunes y un instante decida la suerte de las naciones. Si la dictadura, como elemento político de la sociedad, tiene todos los caracteres de la fuerza y de la violencia, porque anonada los principios, y pone un freno a los pensamientos y palabras de la opinión pública, como medida transitoria, por tiempo limitado y con taxativas que impidan que se desnaturalice y adultere, es un recurso a que apelan constituciones tan liberales como la de Inglaterra y la de los Estados Unidos. . . Propone (la comisión) la suspensión de las garantías otorgadas por la constitución, pero señala y fija los casos, invoca para ello el voto de los representantes de la voluntad nacional, exige tiempo determinado, y en todo evento salvo las seguridades concedidas a la vida del hombre".⁸

En la sesión del 26 de agosto de 1856, el cronista del Constituyente, Francisco Zarco, reseña que "la comisión retiró con permiso del congreso el artículo 34 sobre suspensión de garantías individuales, para presentarlo con los otros artículos de la misma sección que le han sido devueltos".⁹ Ello, al parecer de Tena Ramírez, daba lugar a que la historia se repitiera como en el Congreso de 1824, pues la comisión, previendo su derrota, quitaba el artículo sobre suspensión de garantías.¹⁰

⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 123.

⁷ Artículo 34 del proyecto de Constitución presentado al Congreso de 1856-1857: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con el consentimiento del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, el consejo de gobierno, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales, y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo".

⁸ *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, t. V, Segunda Edición, México, Librería Manuel Porrúa, S.A., 1978, p. 106.

⁹ ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, S.E., El Colegio de México, 1956, p. 789.

¹⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 125. En otro sentido opina Jorge Carpizo, quien justifica el retiro debido a que "su texto era más amplio que los contenidos en

Más aún, como en las sesiones del 10 y 17 de septiembre de 1856 se aprobaron tanto el artículo 52 del proyecto como sus adiciones —que en conjunto formaron el artículo 50 de la Constitución,¹¹ que estableció la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y prohibió que se reunieran dos o más de éstos en una persona o corporación, o que se depositara el Legislativo en un individuo—, parecía que el Congreso era contrario a las medidas de emergencia.

Pero en la sesión del 21 de noviembre de 1856, la comisión presentó de nueva cuenta y sin modificaciones el artículo 34 del proyecto. Con la oposición de Zarco y Moreno, y con la defensa de Mata, Ocampo, Cerqueda, Aranda y Arriaga, productoras de largas discusiones, la comisión modificó el artículo para precisar que las garantías susceptibles de suspenderse eran las individuales, así como para cambiar el término "consentimiento" por el de "aprobación" del Congreso de la Unión, sobre la suspensión decretada por el Presidente de acuerdo con el consejo de ministros.¹² Por falta de quórum no pudo someterse a votación el artículo, el que, de todos modos, fue aprobado en la sesión del día siguiente.

Aún faltaba lo que finalmente fue la segunda parte del artículo 29 de la Constitución de 1857. En la sesión del 9 de diciembre de 1856, el diputado Isidoro Olvera presentó un proyecto para que, entre las facultades del Congreso, se colocara la de que pudiera conceder potestades "extraordinarias al Presidente de la República por tiempo determinado que no exceda de un periodo de sesiones, y sólo en los casos de guerra extranjera o de una sublevación imponente que amenace de un modo serio la independencia nacional o la forma de gobierno establecida en esta constitución...", facultad que se ejercerá conjuntamente con otros dos individuos nombrados por el propio Poder Legislativo.¹³ La propuesta fue recogida por la comisión, quien en la sesión del 24 de enero de 1857 presentó su dictamen en el sentido de adicionar el artículo 34 ya aprobado, para quedar, en su parte final, de la siguiente manera: "Si la suspensión tuviere lugar hayándose 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 convocará sin demora al congreso para que las apruebe". La adición fue aprobada por 52 votos contra

las anteriores constituciones", lo que motivaba un mayor análisis y reflexión sobre la medida (Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*. Cuarta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980, p. 209).

¹¹ ZARCO, Francisco, *op. cit.*, pp. 835 y 853.

¹² *Idem*, p. 1041.

¹³ *Idem*, p. 1095.

28, aunque debemos aclarar, haciendo nuestra la afirmación de Tena Ramírez, de que si se hubieran presentado conjuntamente y al propio tiempo como medidas para afrontar situaciones de grave riesgo para el país y sus instituciones, la suspensión de garantías y las facultades extraordinarias al Ejecutivo, "si lo que después fue el artículo 29 se hubiera llevado completo a la consideración de la asamblea, parece seguro que ésta lo hubiera rechazado".¹⁴

Bajo la vigencia de la Constitución de 1857, la medida de suspensión de garantías individuales siempre se conservó dentro de los lineamientos señalados por el artículo 29. En contra, la otra prevención de emergencia —otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente—, tomó un diverso derrotero. Aun cuando en los inicios del precepto constitucional, esta medida siempre quedó condicionada a la existencia de la primera, poco a poco adquirió una vida autónoma y separada de la otra, hasta llegar al extremo de que el Presidente utilizara potestades legislativas extraordinarias fuera del objeto para el que le fueron otorgadas —hacer frente a la emergencia—, y finalmente a que al Ejecutivo se le delegaran esas facultades sin necesidad de que existiera la previa declaratoria de suspensión de garantías. Lo anterior dio lugar a una viciosa práctica inconstitucional, que en definitiva no se subsanó sino hasta la reforma que a la Ley fundamental se practicara en 1938 a instancias del Presidente Lázaro Cárdenas, que aunque innecesaria si fue positiva.

La primera aplicación del entonces nuevo dispositivo constitucional operó a través de dos leyes expedidas por el Congreso el 5 de noviembre de 1857, que a petición del Presidente Ignacio Comonfort, suspendieron varias garantías individuales y le concedieron cinco autorizaciones, ninguna de índole legislativa.

Bajo el gobierno de Benito Juárez, comprendido entre los años de 1861 y 1872, en diversas ocasiones se suspendieron las garantías individuales y se otorgaron facultades extraordinarias de carácter legislativo a él, quien, por su parte, efectivamente las utilizó. El 7 de junio de 1861, el Congreso suspendió garantías individuales como la libertad de trabajo, la de imprenta, la de asociación, la de legalidad y la de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, y, además, limitó las que en materia penal establecían los artículos 18, 19 y 21 de la Constitución de 1857, así como la de su artículo 26, relativa a que, en tiempo de paz, ningún militar puede exigir alojamiento sin el consentimiento del propietario. Asimismo, se facultó ampliamente al Presidente para dictar las providencias que juzgare necesarias. Por virtud

¹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 127.

de este ordenamiento, por otro lado, se restableció la vigencia de la Ley de Conspiradores del 6 de diciembre de 1856, expedida por Comonfort, la cual contemplaba, entre otras, la pena de muerte.¹⁵ La ley del 7 de junio de 1861 contaba con una vigencia de seis meses, a cuyo término el propio Congreso prorrogó, mediante la ley de 11 de diciembre del mismo año, la suspensión de garantías de facultades al Ejecutivo hasta 30 días después de la próxima reunión del Legislativo, lo que no aconteció debido a la intervención francesa y lo que dio lugar a que se extendiera su vigencia mediante leyes del 3 de mayo y 27 de octubre de 1862, y del 27 de mayo de 1863.

Con apoyo en esa suspensión de garantías y en la correspondiente cesión de atribuciones, Juárez expidió la ley del 25 de enero de 1862, que estableció y sancionó delitos contra la nación, el orden y la paz pública. Bajo esta ley fueron juzgados y sentenciados a muerte Maximiliano de Habsburgo y los generales conservadores Miguel Miramón y Tomás Mejía, a pesar de que el artículo 19 Constitucional expresamente proscribía la suspensión de garantías individuales que aseguraran la vida del hombre, irregularidad que igualmente se había presentado con anterioridad en virtud del decreto de 7 de junio de 1861, que refrendó la Ley de Conspiradores del 6 de diciembre de 1856.

En lo que hace al gobierno de Juárez, hay un aspecto adicional que ha resultado polémico, que es el de haber extendido su mandato presidencial con base en el artículo 2º de la Ley del 11 de diciembre de 1861, que disponía: "Se faculta omnímodamente al Ejecutivo para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias, sin más restricciones que salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno, establecida en la Constitución, y los principios y leyes de reforma". Según Justo Sierra, "Juárez acabó en los últimos meses del 65 su periodo constitucional, sus facultades omnímodas no podían llegar al extremo de prorrogar legalmente lo que no existía legalmente una vez terminado el mes de noviembre... Los momentos eran críticos, la separación de Juárez en ellos equivalía a deshacer el núcleo de la resistencia, era el suicidio de la República; sacrificó la Constitución a la patria, e hizo bien; la gran mayoría de los republicanos aplaudió este acto de energía que trasmataba al Presidente en un dictador, en nombre de los sagrados intereses de la República". Por su parte, Emilio Rabasa, con quien coincide Martínez Báez, considera: "No es posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrogó de 63 a 67, ni usarlo con más vigor ni

¹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Las garantías del gobernado en el constitucionalismo mexicano. Sinopsis histórica", en *Obra Jurídica Mexicana*, t. I, México, S.E., Procuraduría General de la República, 1985, p. 50.

con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras, ni con éxito más cabal... Sustituyó no sólo al Congreso sino al pueblo, prorrogando el término de sus poderes presidenciales por todo el tiempo que fuese menester; pero se atuvo a lo que la ley de 11 de diciembre de 1861 le prescribía como restricción, y que era sólo en verdad la razón de aquella delegación sin ejemplo: salvó a la patria". A su vez, Bravo Ugarte sostiene que con la prórroga de su periodo presidencial, Juárez violó la forma de gobierno establecida en la constitución. Otra opinión interesante sobre el particular es la de Ignacio Ramírez, quien señaló: "Reputo altamente contraria al fin de una constitución, que es fijar las atribuciones de los poderes públicos, la idea de que haya situación alguna en que sea lícito obrar contra la constitución, y me parece inadmisibles la doctrina de que encima del Código Fundamental, se inscriba esta vaga máxima: la salud del pueblo es la suprema Ley, máxima que aunque expresa una verdad profunda, no se puede invocar contra la constitución".¹⁶

El 8 de diciembre de 1867, habiendo triunfado el movimiento republicano, Juárez dio por concluidas ante el Poder Legislativo la suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en él depositadas.

Mas el 8 de mayo de 1868 volvió a suspender algunas garantías, habiéndose ratificado esa medida a través de las leyes del Congreso de fechas 17 de enero de 1870 y 2 de diciembre de 1871. En esta última, se autorizó al Ejecutivo para imponer contribuciones y hacer los gastos necesarios para el establecimiento de la paz pública, interrumpida por la rebelión de la Noria, a lo cual no se ajustó, pues mediante la Ley de Contribuciones Directas del Distrito Federal de 30 de diciembre de 1871, se reguló la materia fiscal en forma permanente y aun para tiempos normales, o sea, con independencia de la preservación de la paz pública amenazada, que era para lo que se habían otorgado las facultades extraordinarias. A criterio de Tena Ramírez, ello constituyó "el primer caso en que el Ejecutivo usó de las facultades para legislar fuera del objeto para el cual se le concedieron. Pero adviértase —prosigue el jurista— que todavía en este caso la delegación de la función legislativa se hizo previa la suspensión de garantías, dentro del marco del artículo 29; fue el Ejecutivo al ejercitar la facultad y no el Congreso al concederla, quien se evadió de la hipótesis del artículo 29".¹⁷

Sin embargo, dado el primer paso, no fue difícil que el texto de la

¹⁶ Cita y referencias tomadas de Antonio Martínez Báez, "Concepto general del estado de sitio", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. VII, núms. 25 al 28, enero-diciembre de 1945, UNAM, pp. 106 a 108.

¹⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 132.

Constitución fuera desatendido por completo. Así, el 9 de diciembre de 1871 el Congreso delegó en el Presidente la facultad legislativa de poner en vigor provisionalmente los Códigos de Procedimientos Civiles y de Procedimientos Criminales, sin sujetarse a la formalidad previa de la suspensión de garantías individuales y sin justificar el extremo de necesidad. De ahí en adelante, con excepción de la ley de 30 de diciembre del mismo año, ese fue el sistema que prevaleció.

Tocó al Presidente Lerdo de Tejada hacer uso de la potestad de expedir los códigos procesales mencionados, a la muerte de Benito Juárez. El 13 de agosto de 1872 promulgó el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Baja California, y después de ese tímido ensayo, embozado con el calificativo de "provisional", con carácter firme se desencadenó la delegación de facultades legislativas hacia el Presidente, sin sujeción alguna al artículo 29 de la Constitución de 1857. Ello tuvo como consecuencia que el 12 de mayo de 1857, el Congreso autorizara al Ejecutivo para que expidiera el Código de Procedimientos Criminales, reformara la organización de los tribunales del Distrito Federal y dictara la ley a la que se sujetaría la elección de magistrados, jueces y fiscales.

Durante el mandato de Porfirio Díaz, casi todas las leyes federales se dieron como consecuencia de delegación de facultades legislativas, sin que procediera la suspensión de garantías individuales. De esa manera adquieren vigencia independiente y separada ambas medidas de excepción, y la de las facultades extraordinarias se desvincula tajantemente del objeto para el cual se erigió.

Tena Ramírez hace una clasificación de los sistemas o procedimientos utilizados en la época del porfirismo, para disputar la potestad legislativa en el Presidente: "Unas veces la autorización se concedía por el Congreso, a reserva de que el Ejecutivo sometiera la ley a la aprobación de aquél, después de promulgada. Así se hacía parecer que la ley quedaba purgada de todo vicio de origen al hacerla suya el Congreso mediante la aprobación. . . Otras veces la aprobación del Congreso para una ley expedida por el Ejecutivo, no era expresa y categórica. . . (en estos supuestos) el Ejecutivo se redujo a mandar al Congreso, después de la promulgación, la exposición de motivos y el articulado, sin que hubiera habido por parte del Congreso una aprobación formal. Por último, hubo casos en que el Ejecutivo no dio cuenta al Congreso del uso que hizo de la facultad para legislar en determinada materia".¹⁸

En la etapa de la revolución maderista, en dos ocasiones, el 16 de marzo de 1911 y el 19 de enero de 1912, la comisión permanente

¹⁸ *Idem*, pp. 133 y 134.

del Congreso Federal suspendió varias garantías individuales y otorgó atribuciones al Ejecutivo para que dictara todas las medidas reglamentarias convenientes.

En el proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza al Congreso de 1916-1917, el artículo 29 contenía las mismas medidas de excepción e idénticos supuestos de procedencia y formalidades a satisfacerse que en la Constitución de 1857, con excepción de la no posibilidad de suspender las garantías individuales que aseguraran la vida del hombre, que acorde al proyecto sí podrían ser objeto de afectación en los supuestos de emergencia. En este punto, el dictamen de la comisión sostuvo: "En el proyecto se establece que la suspensión de garantías afectará a todas aquellas que fueren obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente, a la situación; mientras el precepto constitucional de 57 ponía a cubierto de la suspensión de garantías que aseguran la vida del hombre, excepción que, prácticamente, venía a nulificar el efecto de la suspensión. Cuando se apruebe por el Ejecutivo, el consejo de ministros, y por el Congreso, una medida tan grave como la suspensión de garantías, es evidente que la exigirá la salvación pública; para que tal medida produzca el efecto deseado, será indispensable dejar a los poderes que la decretan, libertad para que ellos mismos fijen el alcance de aquella, en vista de las circunstancias. Caso habrá, y ya se han visto ejemplos prácticos, en que si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida otro resultado que poner en descubierto la impotencia del Poder público para garantizar la seguridad social".¹⁹

En el propio proyecto, en vía de ratificación de la existencia de las facultades legislativas del Presidente a modo excepcional, se proponía una adición al artículo 49, correlativo al 50 de la Constitución de 1857, para que su segunda parte quedara redactada de la siguiente forma: "No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29". Sobre esta cuestión, el dictamen de la comisión expresaba: "Las dos últimas reglas tienen una excepción y son el conjunto de casos de que habla el artículo 29, porque en ellos puede otorgarse al Ejecutivo la facultad de expedir algún decreto para el establecimiento de una penalidad especial, o bien para el de tribunales también especiales y procedimientos propios para la situación anormal a que dicho artículo se refiere; también en este caso del ar-

¹⁹ *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, t. V, pp. 114 y 115.

tículo 29 puede suceder que los tribunales especiales referidos se constituyan para la muy expedita y rápida aplicación de la ley, por autoridades auxiliares del Poder Ejecutivo. En todos estos casos, vienen, por la fuerza de las circunstancias a reunirse en el personal de un Poder dos de ellos, si bien esto sucede bajo la reglamentación del artículo 29, la vigilancia de la Comisión Permanente y por un tiempo limitado. Pero la simple posibilidad de que suceda, es bastante para ameritar la excepción al principio general que antes se ha establecido". Durante la discusión en el Constituyente, el diputado Machorro Narváez, integrante de la comisión, al refutar al diputado Fajardo que había impugnado el artículo, convalidó la postura del dictamen al decir: "El artículo 49 no es sino una consecuencia lógica del artículo 29... Ahora veamos si en el caso del artículo 29, ya aprobado, puede presentarse el caso de que se reúnan en una sola persona dos Poderes. Dice el artículo 29 que el Presidente, 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. Y muy bien pudiera ser que las prevenciones generales a que el artículo leído se refiere, tuvieran algún aspecto de disposiciones legislativas, y para que, en ese caso, no se alegara que las disposiciones que diera el Presidente, eran nulas, porque no estaba autorizado a darlas y no le correspondía, por ser atribuciones del Poder Legislativo, se hace la salvedad de que en ese caso sí podrá él también dictar disposiciones generales con carácter legislativo... Si no se pone esta parte, que diga: Conforme a lo dispuesto por el artículo 29, siempre tendrá el Ejecutivo las facultades que ya se le concedieron en este último. El artículo 49 no concede facultades nuevas, no hace sino poner a salvo, como he repetido, lo dispuesto por el artículo 29".²⁰

Finalmente, ambos preceptos, el 29 y el 49, fueron aprobados en sesiones del 13 y 17 de enero de 1917, con lo que se confirmaba que a nivel constitucional, la delegación de facultades extraordinarias al Presidente únicamente operaba si previamente se suspendían las garantías individuales, las cuales serían otorgadas por un tiempo limitado y para hacer frente a la situación de emergencia.²¹ Sin embargo, la

²⁰ *Idem*, pp. 678 y 679.

²¹ El texto original de la Constitución de 1917, rezaba en su artículo 29: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o 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 Comisión Permanente, podrá suspender

práctica inconstitucional anterior a la Constitución de 1917 y desarrollada desde 1871 con Juárez, no tardó mucho tiempo en reaparecer. El 8 de mayo de 1917, pocos días después de entrar en vigor la nueva Ley Fundamental, el Congreso de la Unión concedió al Presidente Carranza facultades legislativas en el ramo de hacienda, contrariando las formalidades del artículo 29, ya que no se señaló un término fijo para su ejercicio. Tal ordenamiento continuó en vigor indefinidamente y la irregularidad se tornó permanente, "de manera que el Congreso abdicó de sus facultades constitucionales en materia hacendaria".²²

De ahí en adelante el sistema de facultades extraordinarias del Presidente fue totalmente inconstitucional, al desligarse del artículo 29 de la Carta Magna. Grande y prolija fue la legislación expedida por el Ejecutivo sin sujeción mínima a las prescripciones de ese dispositivo, hasta que, a instancias del Presidente Lázaro Cárdenas, se propuso una adición al segundo párrafo del artículo 49 de la Constitución, para que quedara redactado en los siguientes términos: "... No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar". En el proyecto fechado el 10 de diciembre de 1937, el Presidente consideraba: "Cree el Ejecutivo de mi cargo que solamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, mencionados en el artículo 29 constitucional, se justifica debidamente la concesión de facultades extraordinarias y consecuente con este criterio el Gobierno que presido se propone no solicitarlas en lo sucesivo; pero a fin de que un punto de innegable importancia no quede sólo como simple propósito de una administración, sino como una norma orgánica y permanente a fin de evitar los vicios de gobierno señalados y fortalecer el régimen político en el que se sustenta el Estado Mexicano

en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, 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, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde". Por su parte, el primer texto del artículo 49 disponía: "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

²² TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 142.

no y que se consigna en el artículo 49 de la Carta Constitucional, vengo a iniciar la adición de este precepto".²³ Ello evidenciaba el hábito contumaz e inconstitucional, por lo demás, de delegar facultades extraordinarias en el Ejecutivo, incluso solicitadas al Congreso y utilizadas en su gobierno por el propio Lázaro Cárdenas, al grado que éste, consciente de la patente irregularidad, propuso la reforma al texto constitucional, no para introducir alguna precepción nueva, sino para reiterar lo que desde antes se encontraba previsto. Al respecto, Carpizo sostiene: "Este añadido repitió lo que ya el artículo implicaba, pero su importancia estribó en que se manifestó la voluntad de no continuar violando esos mandatos constitucionales".²⁴ Una vez agotado el procedimiento que marca el artículo 135 de la Ley Suprema, la reforma al artículo 49 entró en vigor el 12 de agosto de 1938.

En el año de 1942, con motivo del estado de guerra en que se encontró México con las potencias del eje, el Presidente Ávila Camacho consideró aplicar el artículo 29 constitucional para suspender algunas garantías individuales y para solicitar al Congreso Federal facultades extraordinarias de índole administrativa, las cuales le fueron finalmente concedidas. En un apartado posterior, realizaremos el análisis de esas medidas de excepción (infra 3).

1.2 La jurisprudencia

Como apuntamos en su oportunidad, con la expedición por Benito Juárez de la Ley de Contribuciones Directas del Distrito Federal el 30 de diciembre de 1871, primeramente se inició la costumbre derogatoria, posteriormente tan utilizada, de hacer uso de las facultades extraordinarias legislativas sin perseguir la finalidad de afrontar situaciones de emergencia, actitud que se consolidó con los Códigos de Procedimientos Civiles y de Procedimientos Criminales expedidos por Lerdo de Tejada el 13 de agosto de 1872 y el 12 de mayo de 1875, respectivamente. Sin embargo, al extremo culminante se llegó bajo la presidencia de Porfirio Díaz, a quien en tiempo de paz, en los que no hubo, por consiguiente, suspensión de garantías, de cualquier forma se le otorgaron atribuciones legislativas, siendo este el medio constantemente utilizado en favor del Ejecutivo hasta la reforma que, al artículo 49 Constitucional, propuso Lázaro Cárdenas.

Sin lugar a dudas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación solapó

²³ *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, t. V, pp. 680 y 681.

²⁴ CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*. Quinta Edición, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 103.

gravemente esos mecanismos —alejándose, por su parte, del correcto sentido del artículo 29 de la Constitución Federal—, al buscar constantemente nuevos argumentos para justificarlos. Veamos a continuación cuáles fueron sus razones.

El 26 de octubre de 1876, el Juez Primero de Distrito del Distrito Federal, José M. Landa, resolvió el amparo promovido por la señora Guadalupe Bros en contra de una ley expedida por Lerdo de Tejada el 19 de julio del propio año, en uso de facultades de excepción y mediante suspensión de garantías, a través de la que se imponía una contribución extraordinaria del 1% sobre capitales. Según establecía el juez en su sentencia, la quejosa medularmente adujo: "Resultando... Segundo: que para demostrar las antecedentes proposiciones, hace uso de los argumentos que en extracto se exponen en seguida: I. El Presidente de la República expidió la ley de 19 de julio en virtud de la autorización que le concedió el Congreso por la ley de 28 de abril último, para imponer contribuciones y esta autorización es inconstitucional, porque la facultad de establecer impuestos toca exclusivamente al Congreso, quien no la puede delegar. II. La división de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es uno de los principales fundamentos de nuestras instituciones y es un principio inalterable, pues así terminantemente lo prescribe el artículo 50... por consiguiente, no ha podido el Poder Legislativo delegar sus facultades en el Ejecutivo para que éste legisle en el ramo de impuestos, porque eso implicaría una confusión de poderes, lo cual está absolutamente prohibido, así como el depósito de esta facultad en una sola persona. III. Todas las leyes, y en especial las de impuestos, están sujetas en su formación a ciertos requisitos indispensables, y la inobservancia de ellos vicia la ley al grado de que le quita toda fuerza obligatoria. Estas formalidades están prescritas en los artículos 70, 71 y 72, fracción A, párrafo 6º de las reformas constitucionales, y ninguno de ellos se ha observado ni ha podido observarse en la ley de 19 de julio. Por lo mismo no es ley. IV. La autorización que en el caso de trastorno de la paz pública puede dar el Congreso, al Ejecutivo conforme al artículo 29 de la Constitución, no debe comprender la de legislar, porque esta facultad es la del poder legislativo, sino extenderse únicamente a mayor amplitud de acción administrativa...".²⁵

El juez Landa decidió negar el amparo, argumentando lo siguiente: "El artículo 29, además de permitir la suspensión de los derechos del hombre, concede facultades al Congreso para que dé al Ejecutivo las

²⁵ MORENO, S., *Tratado del Juicio de Amparo*. S.E., Tipografía y Litografía La Europea, México, 1902, pp. 795 y 796.

autorizaciones que estime necesarias a fin de que se haga frente a la situación; por lo mismo, las autorizaciones del Congreso en este punto no tienen más límites que los determinados por una justa apreciación de las circunstancias, que por extraordinarias que se supongan nunca exigirán la abdicación absoluta de un Poder y una alteración radical de la forma de gobierno. . . A esto no se opone el artículo 50 de la Constitución, que prohíbe absolutamente se reúnan dos Poderes en una persona o corporación o que se deposite el Legislativo en un solo individuo; porque la reunión de Poderes supone la confusión en uno solo, y esto no puede entenderse sin la destrucción de uno de ellos, y la autorización que nos ocupa no implica un depósito de todas las atribuciones del Poder Legislativo en una sola persona".²⁶ Este último razonamiento fue de trascendencia, puesto que, salvo un pequeño intervalo en el amparo de Faustino Goribar que a continuación se reseña, fue el que señoreó hasta la reforma del artículo 49 constitucional en el año de 1938.

A fines de 1876, la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó la sentencia recaída en el asunto de la señora Bros. Sin embargo, al año siguiente, a través de sentencia del 6 de julio, la Suprema Corte modificó su criterio en el caso de Faustino Goribar, concediendo el amparo contra la misma ley del 19 de julio de 1876, que establecía la contribución extraordinaria del 1% sobre capitales. En los Considerandos de la sentencia correspondiente se sostuvieron, entre otros argumentos, los siguientes: "Séptimo: que aún en las monarquías constitucionales de Europa, se ha reservado siempre el pueblo el derecho de que sus representantes, y sólo sus representantes, como Poder Legislativo, decreten los impuestos; por lo que nunca ha debido ser de peor condición el pueblo mexicano, cuya constitución divide el Supremo Poder Federal, para su ejercicio, en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial; prohíbe para siempre la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación, y no quiere que el Legislativo se deposite alguna vez en un solo individuo. . . Décimo: que en las naciones regidas por el sistema constitucional, es una máxima absolutamente cierta: que el Poder Legislativo no debe, ni puede, transferir la facultad de hacer leyes a otro alguno, o depositarla, sino donde el pueblo lo ha hecho. . . Undécimo: que la ejecutoria del 13 de noviembre de 1876, que negó a la señora Bros el amparo de la justicia federal en un caso semejante al primero, sólo se funda en las razones emitidas por el inferior, que interpretó erróneamente el artículo 50. . . dando al artículo 29 una extensión contraria al propio artículo 50. . . el Congreso Constituyente

²⁶ *Idem*, p. 796.

aprobó el artículo 34 del proyecto, hoy 29 de la Constitución, en la inteligencia de que se trataba sólo de la suspensión de las garantías individuales, consignadas en el acta de derechos, y no de todas las garantías sociales, de que nunca se podrían subvertir los principios constitucionales, por no referirse el artículo a la división de poderes por no importar la unión de dos o más poderes en un solo individuo, porque esto estaba ya terminantemente prohibido por la Constitución".²⁷

Posteriormente, a moción del ministro Ignacio Vallarta, Presidente de la Suprema Corte, ésta volvió a modificar su criterio, mediante sentencia del 25 de febrero de 1879 dictada en el amparo promovido por la señora Dolores Quezada de Almonte, como viuda y albacea de Juan Nepomuceno Almonte, en contra de la orden de confiscación de una casa, apoyada en la ley de 16 de agosto de 1863, que expidió el Ejecutivo Federal en los términos de la ley de suspensión de garantías del 27 de mayo del mismo año. En el Considerando 2º, la sentencia determinó: "Que las facultades extraordinarias y amplísimas que la ley de 27 de mayo de 1863 y sus concordantes de 27 de octubre y de mayo de 1862, 11 de diciembre y de 7 de junio de 1861, concedieron al Ejecutivo para salvar la independencia nacional, son constitucionales, puesto que están autorizadas por la parte 2a. del art. 29 de la Constitución".²⁸ En su voto razonado, Vallarta manifestó: "Los que sostienen la teoría de que nunca, en ningún tiempo, ni por motivo alguno se pueden conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, se fundan, en el terreno constitucional, en el art. 50 de la Constitución. . . A ese adverbio nunca dan los defensores de aquella teoría una significación jurídica tan absoluta como lo es la gramatical, y tendiéndolo como sinónimo de "jamás, en ningún tiempo", subordinan a la inteligencia así limitada de aquel texto, el precepto de la parte final del art. 29 de la Constitución, llegando así a asentar que nunca, jamás, ni por motivo alguno se puede conceder al ejecutivo la facultad de legislarlas sobre materia alguna. . . No lo creo yo así, y para sostener mi opinión, diré desde luego que si se concede al Presidente de la República autorización para legislar sobre milicia, por ejemplo, reteniendo el Congreso la suprema potestad legislativa, ni se reúnen dos poderes en una persona, ni se deposita el legislativo en un individuo, ni se infringe por consecuencia el art. 50. Yo creo que ese artículo prohíbe que en uno de los tres poderes se refundan los otros dos, o siquiera uno de ellos, de un modo permanente, es decir, que el Congreso suprima al ejecutivo,

²⁷ *Idem*, pp. 798 a 801.

²⁸ VALLARTA, Ignacio L., *Obras (Votos)*, t. I, Segunda Edición, México, Porrúa, 1980, p. 255.

para asumir las atribuciones de éste, o que a la Corte se le declare Poder Legislativo, o que el Ejecutivo se arroge las atribuciones judiciales".²⁹

Sin embargo, como lo anotamos en el párrafo anterior, en los tiempos de la presidencia de Porfirio Díaz, la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo se escindió por completo del requisito de que previamente debía existir la declaración de suspensión de garantías individuales, teniendo aquel mecanismo, a partir de entonces, una ejecución independiente. La participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar y sentenciar esas anomalías constitucionales, dejó mucho que desear. En una ejecutoria del 21 de enero de 1882, en el amparo de Guadalupe Calvillo contra la Ley de Organización de Tribunales del 15 de septiembre de 1880, que fue de las expedidas por el Ejecutivo con autorización del Congreso y ratificadas por éste con posterioridad, se decretó la constitucionalidad de ese ordenamiento argumentando que: "Si bien en los casos expresados en el artículo 29 de la Constitución, el Poder Legislativo puede conceder al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias para que haga frente a la situación, ni este artículo ni otro alguno del Pacto Federal autoriza la delegación del Poder Legislativo al Ejecutivo para expedir Códigos y organizar los tribunales del Distrito Federal. En consecuencia, la organización de tribunales y los Códigos de Procedimientos Penales y Civiles publicados por el Ejecutivo, hubieron de tener el carácter de leyes cuando se le dio la aprobación expresa y especial del Congreso de la Unión por medio de una Ley".³⁰

La interpretación contraria al artículo 29 constitucional prevaleció en el Poder Judicial Federal, aún después de la entrada en vigor de la Constitución de 1917. En una ejecutoria dictada en un amparo promovido en contra de la ley expedida por Carranza el 8 de mayo de 1917, en uso de facultades extraordinarias legislativas en materia hacendaria, que no estaban sujetas a un tiempo limitado, la Suprema Corte sentenció: "El Decreto de 8 de mayo de 1917... no limitó esas facultades a la expedición de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, y aunque el Congreso de la Unión haya expedido dichos presupuestos para el año fiscal de 1923, eso no significa que cesaron las facultades del ejecutivo para expedir las demás leyes necesarias para el funcionamiento de la Hacienda Pública, creando fondos de ingresos permanentes, que son considerados al promulgar las leyes de ingresos y egresos, que tienen un carácter transitorio; y la expedición por el Congreso, de

²⁹ *Idem*, pp. 216 a 218.

³⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, nota 17 visible en la p. 150.

dichos presupuestos, incapacitó al Ejecutivo Federal para legislar sólo respecto de ellos, durante ese año".³¹

Tan reiterado fue el criterio de nuestro Máximo Tribunal, que llegó a constituir jurisprudencia en los siguientes términos: "Las facultades extraordinarias que concede el poder legislativo al Jefe del Ejecutivo en determinado ramo, no son anticonstitucionales, porque esa delegación se considera como cooperación o auxilio de un Poder a otro, y no como una abdicación de sus funciones de parte del poder legislativo"³² Este criterio, debemos recordar, fue bajo la ideología y práctica de que la delegación de facultades en el Presidente se hacía sin acatar los requisitos del artículo 29 constitucional, en concreto sin que mediara la suspensión de garantías individuales. De ahí la incompetencia del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal para utilizar tal procedimiento, no siendo hasta 1938, en que se reformó el artículo 49 de la Constitución Política del país, cuando se fijó el valladar definitivo a la confabulada actuación de los tres poderes.

II. EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

2.1 *Supuestos de procedencia*

En situaciones de normalidad en los Estados, es indispensable la vigencia de la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en que cada uno de ellos solamente pueda actuar en el ámbito de sus atribuciones que la Constitución les otorgue y sin afectar, asimismo, los derechos de los gobernados denominados garantías individuales. Mediante esas dos instituciones se establece una limitante a la actuación de los poderes públicos, pues únicamente pueden hacer lo que les esté permitido y sin perturbar la esfera jurídica de los particulares en los bienes constitucionalmente tutelados en el capítulo de las garantías individuales. De esa guisa, verbigracia, el Presidente de la República no puede legislar en sentido formal, porque esa facultad es exclusiva del Poder Legislativo, y en los casos en que pueda hacerlo en sentido material, nunca debe afectar las mencionadas garantías individuales.³³

Sin embargo, cuando por circunstancias internas y externas al Estado

³¹ *Idem*, p. 142.

³² *Ibidem*.

³³ En México, afirma JORGE CARPIZO, en los casos de establecimiento de medidas de salubridad, según la fracción XIV del artículo 73 de la Constitución Federal; de la celebración de tratados internacionales, conforme a la fracción I del artículo 76 y la fracción X del artículo 89; de la facultad reglamentaria, en los términos de la fracción I del propio artículo 89; y de regulación económica, previsto por el segundo párrafo del artículo 131. (JORGE CARPIZO, *El Presidencialismo Mexicano*, página 100).

se trastoque significativamente el orden constitucional, se torna necesario que los principios de división de poderes y de respeto a las garantías individuales sufran excepciones, porque la situación de emergencia requiere que, para volver a la normalidad, se dicten y ejecuten medidas expeditas y oportunas que, en épocas distintas a las de emergencia, son catalogables como arbitrarias, despóticas, y absolutistas. A este respecto, Martínez Báez sostiene: "...el término escogido de estado de sitio... se usa de un modo genérico para cualquiera situación excepcional de urgencia, de crisis en que se presente el enorme y vital problema, la cuestión de qué es lo conveniente que se salve, si la constitución, norma jurídica que rige y limita al Estado, o la existencia de la sociedad. Este es un dramático dilema: o ha de observarse la ley fundamental o ha de mantenerse la existencia incólume de la sociedad amenazada por la emergencia, por la necesidad".³⁴ Entre estos dos extremos que pueden significar, el primero la anarquía y el segundo la tiranía, "El Derecho Constitucional propuso una situación intermedia: prever en la Constitución misma la posibilidad de que se presenten las situaciones excepcionales y, llegado el caso, autorizar al poder público para que haga uso de medidas también excepcionales. Esto significaba que investía de constitucionalidad, para casos extraordinarios, lo que de otro modo sería inconstitucional".³⁵ Sobre el tema, Juventino V. Castro opina: "Resulta adecuado... referirnos precisamente a aquellas situaciones en que, por romperse el orden jurídico —o con mayor precisión: el orden público implícito en él—, deben suspenderse las garantías individuales... no para contradecir dicho orden, sino exactamente para restablecerlo, o para afrontarlo bajo regulaciones especiales mientras las circunstancias de emergencia desaparecen. De ninguna manera debe entenderse que la suspensión de garantías significa un régimen de arbitrariedad... Consideramos simplemente que en estos casos se substituye momentáneamente un orden jurídico liberal por otro orden jurídico disciplinario".³⁶

Precisamente en nuestro sistema constitucional se prevé tal caso del estado de necesidad. Al efecto, el artículo 29 de la Constitución Política, como medidas de excepción a que se ha hecho referencia, consigna las siguientes: la suspensión de garantías individuales y, concomitantemente, sólo de requerirse, la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo, que pueden ser de índole administrativa o legislativa. Dispone dicho numeral: "En los casos de invasión, perturbación grave de

³⁴ MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 93.

³⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 115.

³⁶ CASTRO, Juventino V., *Lecciones de Garantías y Amparo*. Tercera edición. México, Porrúa, 1981, pp. 199 y 200.

la paz pública o cualquiera otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría Federal 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 un determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

En estos términos, para que proceda, por un lado, la suspensión de garantías individuales, deben satisfacerse los siguientes requisitos:

a) Que se trate de casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, que no son otros que los que, de manera genérica, conforman el estado de sitio, de emergencia o de necesidad.

b) Que sea declarada por la autoridad constitucionalmente competente —el Presidente de la República—, aunque con las voluntades adhesivas de los titulares de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y de la Procuraduría Federal de la República, quienes deben de estar de acuerdo, así como del Congreso Federal, o en sus recesos de la Comisión Permanente, quienes deben dar su aprobación.

c) Que se haga la demarcación espacial de la zona en donde recaerá la suspensión de garantías, o bien que se indique que es sobre todo el país. Una cuestionante de consideración que en este punto se puede formular, es la relativa a que en el artículo 29 constitucional no se da intervención a las entidades federativas en esa medida de excepción, lo cual sobresale en los supuestos en que la misma se tome sobre una zona determinada del país o en uno sólo de los estados. Puede decirse que los intereses de aquellas se encuentran representados en el Congreso de la Unión o, en su caso, en la Comisión Permanente, afirmación que, a nuestro parecer, es inexacta, ya que los miembros del Poder Legislativo actúan colegiada y conjuntamente en nombre de la Federación. Por lo tanto, consideramos como posibilidad de tomarse en cuenta, el que las entidades locales participen sustancialmente en el decretamiento de suspensión de garantías, más aún cuando sea declarada en forma parcial en el territorio de la República, es decir, que recaiga en uno o varios estados federados. Si bien el procedimiento

se complica y retarda, no dejemos de recordar que se trata de las garantías individuales de los particulares de ciertos y específicos estados locales, quienes son los interesados. En todo tiempo y circunstancia, sobre el criterio político de rapidez debe prevalecer la razón jurídica de la seguridad de los gobernados.

d) Que se haga por un tiempo limitado o "limitable", diríamos nosotros, fijando la fecha precisa en que la suspensión dejará de surtir sus efectos o, en la última hipótesis, que su vigencia se sujete, de manera objetiva, a que la situación de emergencia concluya. Definitivamente estimamos que este es el modo más socorrido, toda vez que no es ciertamente previsible el momento en que concluirán los acontecimientos que dan lugar al estado de sitio.

e) Que sea por medio de prevenciones generales, lo que significa que, en particular para la declaratoria de suspensión de garantías y diferenciadamente de la potestad que el Legislativo puede depositar en él, el Ejecutivo tiene facultades legislativas en sentido material, porque es el único que puede dictarlas y su contenido es de normas generales, abstractas e impersonales. Sobre ello debemos recordar lo dicho por Machorro Narváez, diputado constituyente de 1916-1917 y miembro de la comisión dictaminadora del proyecto presentado por Carranza, al discutirse el artículo 49 del mismo: "Y muy bien pudiera ser que las prevenciones generales a que el artículo leído se refiere (el 29 del proyecto y ya para entonces aprobado), tuvieran algún aspecto de disposiciones legislativas y para que, en ese caso, no se alegara que las disposiciones que diera el Presidente eran nulas porque no estaba autorizado a darlas y no le correspondían, por ser atribuciones del poder legislativo, se hace la salvedad de que en ese caso sí podrá él también dictar disposiciones generales con carácter legislativo".³⁷

f) Que la suspensión no recaiga sobre determinado individuo o grupo de individuos particularizados, agregaríamos de nuestra parte, lo cual primeramente se traduce en que las prevenciones generales del Ejecutivo no deben ser especiales en cuanto a las personas que se dirigen, y en segundo lugar, derivado justamente de lo anterior, se concluye que según el propio artículo 29 constitucional, una garantía no suspendible es la de igualdad ante la ley.

Por otro lado, para que en los términos del artículo 29 el Congreso otorgue autorizaciones al Presidente, para hacer frente a la situación de emergencia, deben observarse las siguientes formalidades:

³⁷ *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*. t. V, p. 679.

a) que previamente se haya declarado la suspensión de garantías individuales, satisfaciendo los requisitos antes anotados.

b) Que las autorizaciones sean estrictamente indispensables para que el Ejecutivo haga frente a la situación, las que pueden ser de naturaleza administrativa o legislativa, pues el precepto constitucional, al no distinguir, no permite establecer que sólo son administrativas o únicamente legislativas. Sin embargo, de la propia esencia de las funciones del Poder Ejecutivo se deriva que el Legislativo puede ampliar la acción administrativa de aquél, como lo sostuvo la señora Guadalupe Bros en el amparo promovido en 1876 en contra de la ley de 19 de julio del propio año expedida por Lerdo de Tejada. Al igual, también es delegable la función legislativa, puesto que el artículo 49 expresamente lo posibilita, cuando determina: "No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29...". Consiguientemente, reiteramos, el otorgamiento de las autorizaciones al Presidente pueden ser en el ámbito administrativo o en el legislativo, o bien en ambos, según el Congreso lo estime conveniente.³⁸ En esta parte, manifestamos nuevamente lo que habíamos adelantado en párrafos anteriores, en el sentido de que las facultades legislativas del Presidente de carácter extraordinario, son por entero diversas de la atribución igualmente legislativa que le concede el propio artículo 29 de la Carta Magna, para emitir prevenciones generales que suspendan las garantías individuales, toda vez que, en este supuesto, el ejercicio de la función deriva directa y originariamente del precepto constitucional, en tanto que para el otro deviene de la delegación practicada por el Congreso y para las situaciones en que lo estime necesario. Además, para que pueda existir dicha cesión de facultades al Ejecutivo previamente debieron suspenderse las garantías de los particulares, lo cual no puede hacerse, entre otros requisitos de los ya citados, sino a través de las prevenciones generales que él mismo expida.

c) Que sean delegadas por el Congreso de la Unión, como única autoridad competente, y nunca por la Comisión Permanente.

³⁸ Confróntense las opiniones de DE LA CUEVA, Mario, "La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. VII, núms. 25 al 28, enero-diciembre de 1945, UNAM, pp. 181 a 183; TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 216; y CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, p. 214.

2.2 Problemática en torno a su aplicación

2.2.1 Suspensión de garantías. En sistemas constitucionales de otros países, expresamente se exceptúan como materia de suspensión de garantías individuales, aquellas que el constituyente ha considerado que no representan una rémora para la solución de las situaciones de emergencia. Así, por ejemplo, las constituciones políticas de Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela, entre otros países latinoamericanos, proscriben a diversas garantías como suspendibles en los estados de necesidad o de sitio.

En contra, el texto de nuestro artículo 29 constitucional tan sólo señala que pueden suspenderse las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación. De ahí la pregunta de que, si en un momento determinado se estima que todas las garantías individuales son el obstáculo a que se refiere el artículo 29, o bien algunas trascendentales como las que aseguran la vida, la libertad y la dignidad de las personas, ¿pueden ser suspendidas *ad libitum* por el poder público?

El problema tiene sus muy serias implicaciones. Plantémos el caso de que, en los supuestos en que proceda y por circunstancias particulares del régimen de emergencia, el Presidente de la República decida suspender las garantías de los particulares que prohíben la pena de muerte, la esclavitud y las penas infamantes como los azotes y las marcas, y al propio tiempo las garantías de audiencia, de no aplicación retroactiva de las leyes y de legalidad. Ello se traducirá en condenar a pena de muerte, a marcas o azotes, o bien en la reducción a la esclavitud, respecto de hechos presentados y agotados con antelación a la entrada en vigor de la legislación de emergencia, sin necesidad de juicio previo en el que se observen las formalidades esenciales del procedimiento, mediante resoluciones provenientes de autoridad incompetente. Agravemos nuestro caso con la conjetura de que, entre otras de las garantías individuales suspendidas, se encuentra la que tienen los gobernados de solicitar la impartición de justicia en contra de actos del poder público, en donde resulta que aquellas resoluciones no pueden ser invalidadas. Ese régimen no sólo sería de absolutismo, dictadura y arbitrariedad, sino que propiciaría la destrucción de uno de los elementos fundamentales del Estado —su población— y, finalmente, la desaparición del propio Estado.

Pudiera decirse, como lo hace Aguilar y Maya, que del artículo 29 de la Constitución Federal "se desprende que nada más algunas garantías pueden ser objeto de suspensión, pero no todas, ya que únicamente autoriza la limitación de las que sirvan de impedimento para

hacer frente inmediatamente a la situación, y entre éstas nunca ofrecen obstáculo, las inherentes a la condición de la persona humana".³⁹

No coincidimos con la anterior afirmación, pues la interpretación auténtica del dispositivo constitucional invocado, a las claras nos hace concluir que sí son afectables todas las garantías inmanentes a la persona humana. En su oportunidad, al referir los antecedentes del artículo 29, indicamos que el dictamen de la comisión del Congreso Constituyente de 1916-1917, en alusión precisa a las garantías susceptibles de suspensión, consignó: "En el proyecto se establece que la suspensión de garantías afectará a todas aquellas que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; mientras el precepto constitucional de 57 ponía a cubierto de la suspensión de garantías que aseguran la vida del hombre, excepción que, prácticamente, venía a nulificar el efecto de la suspensión... Para que tal medida produzca el efecto deseado, será indispensable dejar a los poderes que la decretan, libertad para que ellos mismos fijen el alcance de aquella, en vista de las circunstancias. Casos habrá, y ya se han visto ejemplos prácticos, en que si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida otro resultado que poner en descubierto la impotencia del poder público para garantizar la seguridad social".⁴⁰ Si para las garantías que aseguran la vida de los gobernados, que son el sustento y razón de las restantes garantías individuales, el dictamen establecía que nulificaban el efecto de la suspensión y que ponían en evidencia al poder del Estado, estos argumentos son mayormente aplicables a las restantes garantías, recaigan o no sobre la condición de la persona humana. Desde el siglo pasado, Ignacio L. Vallarta decía lo mismo: "Si en México se ha de poder suspender toda garantía con excepción de las que se refieren a la vida del hombre, no matándosele, se le puede constitucionalmente despojar de su propiedad, atormentar, mutilar, condenarlo sin juicio, reducirlo a la condición de esclavo... ¡La lógica impone esta terrible consecuencia!".⁴¹

Para recordar la gravedad que presenta el artículo 29 constitucional, bástenos mencionar que, a pesar de que el precepto correlativo de la Constitución de 1857 prohibía la suspensión de garantías que protegían la vida del hombre, bajo su amparo Benito Juárez estableció la

³⁹ AGUILAR Y MAYA, José, "La suspensión de garantías", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. VII, núms. 25 al 28, enero-diciembre de 1945, UNAM, p. 212.

⁴⁰ *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, t. V, pp. 114 y 115.

⁴¹ Citado por AGUILAR Y MAYA, José, *op. cit.*, p. 209.

pena de muerte a través de la Ley de 25 de enero de 1862, con la que se juzgó a Maximiliano de Habsburgo, Miguel Miramón y Tomás Mejía, así como con anterioridad, el 7 de junio de 1861, el Congreso había restituido la vigencia de la Ley de Conspiradores del 6 de diciembre de 1856, que consigna igual penalidad.

Tampoco aceptamos como válida la opinión de Mario de la Cueva, de que, como el artículo 29 de la Constitución habla de suspensión de garantías y no de supresión, definitivamente "nunca podrían suspenderse las garantías que aseguraran la vida del hombre, pues, por el carácter irremediable del acto, no se trataría de una suspensión, sino de una supresión".⁴² En efecto, el término supresión a que se refiere ese jurista, atiende al carácter material de la garantía, mientras que el de suspensión al formal a que puede conllevar toda situación de emergencia. Son conceptos que se excluyen el uno al otro, aludir a aspectos enteramente distintos y que, por ende, no cabe vincularlos para fijar las premisas de una conclusión, ya que la supresión recae sobre el contenido de la garantía, en tanto que la suspensión al matiz externo de la misma, en la forma en que la garantía deja de respetarse. Así, habrá casos en los que, cuando una garantía se suspenda, como la que protege la vida, finalmente se vea suprimida para la persona afectada, y no sólo esa desaparecerá, sino todas las demás, puesto que, cuando el particular deja de tener existencia física, puede afirmarse que deja también de tener la protección constitucional de sus derechos individuales.

Como conclusión del tema que hemos antes planteado y como crítica a la redacción y alcance actual del artículo 29 constitucional, traemos a colación de nueva cuenta las ideas de Vallarta, que hacemos nuestras, quien expresaba: "El artículo 29 debe modificarse en el sentido de que él mismo defina cuáles son aquellas garantías que además de las que aseguran la vida, no pueden, no deben suspenderse jamás, ni por ningún motivo, las que, por proteger ciertos derechos que nunca la sociedad y la ley pueden desconocer, establecen prohibiciones que no deben violarse (las relativas, por ejemplo, a la esclavitud, la mutilación, el tormento, la condenación sin juicio, la aplicación de leyes *ex post facto*, etcétera), y cuáles son las que pueden restringirse solamente en nombre de la salud pública y cuándo, en conflicto del derecho social y del individual, aquél debe sobreponerse a éste, sin afectar las esenciales a la naturaleza del hombre (como, por ejemplo, la detención por más de tres días sin auto de prisión... etcétera), y cuáles, en fin, pueden suspenderse por entero, sin desconocer esos derechos naturales

⁴² DE LA CUEVA, Mario, *op. cit.*, p. 174.

(como el viajar con pasaporte, como el no portar armas, como el no reunirse para tratar asuntos políticos, etcétera)".⁴³

Puede encontrarse un segundo problema de la aplicación del artículo 29 de la Ley Fundamental: la aprobación del Congreso o, en su caso, de la Comisión Permanente. ¿Debe hacerse por mayoría absoluta o relativa de sus miembros?, y en lo concerniente a lo primero, ¿debe ser en sesión conjunta de las cámaras o en asambleas que en cada una de ellas se celebren? La disposición constitucional es omisa y, a pesar de que en una ley secundaria puede encontrarse la regulación de esa aprobación, creemos que por la trascendencia de la medida debería plasmarse en el propio artículo 29. En esta forma, nuestra opinión es de que se requiera mayoría absoluta de los miembros de la Comisión Permanente, así como de los de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en sesiones separadas y sucesivas, ya que la importancia de la suspensión requiere que los órganos que participen reflexionen ampliamente la resolución, lo cual se logrará, en el primero de los supuestos indicados, si se establece la doble instancia entre las Cámaras, mediante deliberaciones que en cada una se verifiquen, una después de la otra.

Asimismo, en este apartado queremos hacer notar, siguiendo las ideas de Burgoa, que, a nuestro parecer, suspendidas algunas garantías individuales también quedan suspensas las leyes secundarias que las reglamentan, "puesto que siendo éstas accesorios normativos, por así decirlo, de las primeras, siguen la suerte del objeto limitado o reglamentado. En síntesis, pues, a consecuencia de la suspensión de garantías individuales, tanto los preceptos constitucionales que las consagran como las leyes reglamentarias y orgánicas respectivas dejan de estar vigentes".⁴⁴

Otra cuestionante que puede formularse en razón de la aplicación del artículo 29 de la Carta Magna, es la siguiente: cuando la suspensión de garantías recaiga parcialmente en la República, es decir, en una o varias entidades federativas; o bien en una zona específica del país, ¿qué criterio debe seguirse para afectar a los particulares interesados? ¿el de domicilio, residencia, permanencia, tránsito, habitación, o uno diverso, de existirlo? Definitivamente la disposición constitucional es omisa y sobre el particular nada se ha expresado. Según nosotros, en base a la legislación común (artículo 29 del Código Civil para el Distrito Federal), siendo el domicilio de los sujetos el elemento vinculativo —objetivo y subjetivo— con el área sobre la que se decreta la

⁴³ Citado por AGUILAR Y MAYA, José, *op. cit.*, p. 210.

⁴⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*. Décima novena edición, México, Porrúa, 1985, p. 211.

medida de excepción, en general el mismo será el factor a considerar para conocer el número y las características de los gobernados afectados. Sin embargo, casos habrá en que esa regla general no será aplicada, como acontece, por ejemplo, si la garantía es la de libertad de tránsito del artículo 11 constitucional, en que precisamente el criterio decisivo es el del tránsito de las personas por la zona donde opera la suspensión de esa garantía, y no tanto el de domicilio. Así, por ende, si bien el principio general a tomar en cuenta deberá ser el de domicilio, las excepciones al mismo se fijarán casuísticamente dependiendo de la garantía suspendida.

Por último, queda pendiente por establecer si la terminación de la suspensión de garantías individuales opera *ipso jure* o necesita de la declaración que en tal sentido se formule, satisfaciéndose los mismos requisitos que para su declaración. Pensamos que el estado de sitio concluye por el mero efecto de expiración del plazo fijado al momento en que se decretó la suspensión, aunque nada impide que pueda prorrogarse por otro tiempo igualmente limitado o limitable, siempre que se den los supuestos de emergencia. Si como requisito formal para que se puedan suspender las garantías determinábamos que debía hacerse por un lapso limitado, ello tiende fundamentalmente a respetar un principio de seguridad jurídica, para que a su término la situación de emergencia se dé por extinguida y no se continúe indefinidamente hasta que el poder público decida lo contrario.

2.2.2 Delegación de facultades. Sobre este tema, en primer lugar cabe preguntarse: En virtud de la concesión de facultades al Ejecutivo, administrativas o legislativas, ¿puede él invadir la esfera competencial que la Constitución asigne a los otros dos poderes, tal como acontecería si expidiese una ley por la que se arrogara la función judicial constitucional —para conocer de la inconstitucionalidad de leyes o actos de autoridad—, o bien para suspender el funcionamiento normal del Congreso Federal o del Poder Judicial? Definitivamente consideramos que no. Las atribuciones de excepción de que goza el Presidente de la República, guardan una relación causal con las garantías individuales suspendidas, por lo que únicamente podrá actuar en lo concerniente al estado de sitio que motivó tal suspensión, pues lo contrario implicaría que tuviese facultades extraordinarias mayores que las que corresponden a la emergencia, lo cual, al tenor del artículo 29 constitucional, es inadmisibile. Por consiguiente, así como la suspensión recae solamente sobre las garantías individuales y nunca sobre otras instituciones como la división de poderes —salvo la hipótesis del segundo párrafo del artículo 49 de la Constitución, de otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo—, siendo la suspensión la medida

primordial contemplada por el artículo 29, a la que se encuentra su-peditada y subordinada la competencia extraordinaria del Presidente, las atribuciones que a éste se asignen tendrán como finalidad la de retornar a la normalidad, para lo que tendrán que relacionarse y vincularse las garantías suspendidas. De ahí nuestra afirmación de que no hay suspensión de los principios contenidos en la parte orgánica de la Constitución, ni las facultades extraordinarias pueden incidir sobre ellos o modificarlos, por lo que el Ejecutivo Federal, en uso de esas atribuciones, no puede aumentar la competencia que constitucionalmente corresponde a los tres poderes, y mucho menos limitar la de los otros dos.

Idénticas razones son las que sustentamos para concluir que, en virtud del estado de emergencia y de las medidas de excepción en favor del Presidente, éste, por ningún motivo, está legitimado para invadir la esfera competencial que constitucionalmente se atribuye a las entidades federativas, así como tampoco lo está para menoscabar el ámbito de actuación de los municipios. Ambos entes —estados y municipios— cuentan con la tutela de los artículos 40 y 115 de la Ley Suprema, dentro de la parte orgánica de la misma, los cuales según antes lo sostuvimos, no son materia de suspensión, ya que eso solamente opera sobre las garantías individuales. En tal virtud, el titular del Poder Ejecutivo, verbigracia, cuando haga uso de su facultad legislativa extraordinaria, no puede legislar en materias reservadas a las entidades locales, acorde con la regla del artículo 124, ni puede reducir las contribuciones que a los municipios corresponde, conforme al artículo 115.⁴⁵

En ratificación de nuestra postura, es oportuno traer a colación las razones que en el Congreso Constituyente de 1856-1857 se esgrimieron. En la sesión del 21 de noviembre de 1856, la crónica relata el siguiente debate: "El señor Mata dice que el artículo no puede referirse a la división de poderes ni a penas que no impongan los tribunales, porque trata sólo de las garantías individuales, es decir, de las consignadas en el acta de derechos. Podrá, pues, suspenderse la libertad de escribir, la de tránsito, la de armarse, pero nunca se podrán subvertir los principios constitucionales... El señor Zarco dice que el texto del artículo no expresa la intención de los señores de la Comisión, pues no se refiere a las garantías individuales, sino a todas las garantías otorgadas en la Constitución y, como tales garantías son para el pueblo la división de poderes, el modo de decretar impuestos, la expe-

⁴⁵ En sentido contrario se pronuncia VELASCO, Gustavo R., "El estado de sitio y el derecho administrativo", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. VII, núms. 25 al 28, enero-diciembre de 1945, UNAM, p. 161.

dición de las leyes, la existencia de los tribunales, la independencia de los estados, la responsabilidad de los funcionarios públicos, etc., etc., si la Comisión quiere que el artículo no se refiera a las garantías todas que la Constitución concede a la sociedad, debe limitarse a hablar de las garantías individuales... El señor Arriaga asienta que... Justa es la alarma al creer que se trata de todas las garantías sociales, pero debo declarar que la Comisión sólo tiene ánimo de proponer la suspensión de garantías individuales."⁴⁶

Como consecuencia de esas observaciones, en la sesión del día 22 siguiente el artículo 34 del proyecto quedó aprobado en los siguientes términos: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grave peligro o 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 individuales otorgadas, etc."⁴⁷ Sin embargo, por una omisión imputable a la comisión de estilo, la palabra "individuales" que delimitaba las garantías que podían suspenderse, no apareció en el texto oficial de la Constitución, a decir de Tena Ramírez porque aquella no se dio cuenta del error.⁴⁸

Por esos mismos motivos, opinamos que el Ejecutivo de la Unión no puede contrariar el artículo 83 constitucional, sea para prorrogar su mandato por un tiempo mayor a los seis años que le corresponden, o bien para reelegirse, ni, en términos generales, para hacer modificaciones a los límites que a sus facultades y actuaciones consigna la propia Constitución.

Por la aplicación del artículo 29 constitucional, puede formularse otra interrogante: ¿Puede el Ejecutivo conceder competencia legal extraordinaria, fuera del ámbito estrictamente constitucional, a los otros dos poderes? Consideramos que no hay inconveniente para ello, siempre que esas facultades se circunscriban a la duración del estado de sitio y, además, que no se afecten los principios establecidos en la parte orgánica de la Carta Magna, en los términos anotados en párrafos precedentes.

Asimismo, cabría preguntar: ¿Puede el Presidente de la República establecer la improcedencia del juicio de amparo contra actos materia precisamente de la suspensión de garantías y de las facultades extraordinarias? Definitivamente opinamos que no. En efecto, además de

⁴⁶ ZARCO, Francisco, *op. cit.*, p. 1038.

⁴⁷ *Idem*, p. 1041.

⁴⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, página 126 y nota 14 visible en las páginas 149 y 150.

los motivos que adujimos con antelación, de que la parte orgánica de la Constitución —donde se establece la competencia del Poder Judicial y se reglamenta el juicio de amparo— no es dable modificarla a través de la aplicación del artículo 29, resulta incontestable que, de aceptarse tal extremo, jurídicamente no habría la posibilidad de que los particulares, que son los concretamente perjudicados con las medidas de excepción, pudiesen combatirlas, lo que las convertiría en inamovibles y perennes hasta que el estado de emergencia concluyera, dando pábulo a que se emitan y ejecuten toda clase de actos, con el pretexto de la situación anómala, apartados de la regulación del artículo 29 constitucional, sin límite alguno. Aún más, es un total contrasentido, lógico y jurídico, el aceptar que la improcedencia del juicio de amparo se pueda plasmar en los actos que precisamente pueden ser tachados de inconstitucionales, pues equivaldría a que, en un momento dado y llevándolo al absurdo, el acto inconstitucional estableciera la falta de legitimación del Poder Judicial para conocer del juicio que sí es constitucional, que se dirigiese en contra de otros actos también inconstitucionales. Convertir en nugatorio el juicio de amparo, es tanto como eliminar de plano las garantías de los gobernados que protege la Carta Fundamental.

Algo más se tiene del estudio del artículo 29: En uso de facultades extraordinarias para legislar, ¿puede el Ejecutivo abrogar los ordenamientos expedidos por el Congreso de la Unión?, o bien, ¿puede suceder lo contrario: que el Poder Legislativo abrogue las leyes dadas por el Presidente? En lo que hace a la primera cuestionante, respondemos que no. Debido al principio de autoridad formal de la ley que consagra el inciso f) del artículo 27 constitucional, las leyes emitidas por el Congreso Federal únicamente son modificables y abrogables a través del procedimiento previsto por el mismo dispositivo para la formación de leyes y decretos. Por lo tanto, si bien el Ejecutivo de la Unión, cuando actúa en uso de facultades legislativas extraordinarias, dicta ordenamientos en sentido material, de ninguna manera es el órgano competente para cambiar y abrogar las disposiciones del Poder Legislativo, quien sí puede hacerlo, y a lo más que está posibilitado es a reformar o dejar insubsistentes los ordenamientos que él dé durante el estado de sitio. En contra, si consideramos que, en los términos apuntados con anterioridad, el Presidente, al suspender las garantías individuales, puede igualmente suspender las leyes secundarias que las reglamenten, por aplicación del principio de accesoriedad.

En lo que toca a la segunda interrogante, no encontramos obstáculo para ello. Como la facultad legislativa corresponde originariamente al Congreso Federal y en forma delegada al Ejecutivo en los supuestos del artículo 29, aquél, en todo tiempo y por las razones que estime ne-

cesarias, puede modificar e incluso abrogar las leyes que éste emita, sin que, por una parte, se pueda decir que el Poder Legislativo es incompetente y que, por la otra, esté invadiendo el ámbito competencial del Presidente de la República, ya que si la potestad legislativa por esencia y principio la tiene el Congreso, evidentemente siempre será competente, y al momento en que la delega no la pierde, siendo justificado que pueda interesarse y controlar la aplicación de esa delegación, y, de catalogarlo pertinente, variar las leyes dictadas por el Ejecutivo o nulificarlas, por motivos tales, por ejemplo, como el de ser constitucionales o no adecuarse a la situación de gravedad. Para la hipótesis que analizamos, reconocemos que sería más práctico que el Poder Legislativo, persistiendo el estado de sitio, revocara la cesión de atribuciones legislativas —y administrativas también, en su caso— al Presidente de la República, incluso sin necesidad de justificación, y concordantemente reformara o abrogara la legislación por éste producida.

Por último, la exégesis del artículo 29 de la Constitución Política del País conlleva a la pregunta siguiente: la facultad legislativa que el Congreso de la Unión delega en el Poder Ejecutivo. ¿implica la de expedir leyes que establezcan cargas fiscales a los gobernados? Estimamos que sí. Al momento en que la fracción IV del artículo 31 del Documento Fundamental estatuye que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la manera que lo dispongan las "leyes" —que jurisprudencialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado son aquellas dictadas formalmente por el Poder Legislativo y sus disposiciones materiales son de carácter general, abstracto e impersonal—,⁴⁹ ese requisito se satisface cuando, en virtud de la situación de emergencia y la delegación de la atribución legislativa, el Presidente de la República se constituye en el órgano competente, desde el punto de vista formal y material, para dar "leyes", incluso tributarias, por lo que, de dictarlas, se observa la prescripción del artículo 31, fracción IV, constitucional. Sin embargo, ello no es en razón de la suspensión de la garantía individual que este precepto tutela —considerada así por jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal—,⁵⁰ puesto que, en todos los supuestos, dicha garantía no es suspendible, porque no se encuentra incluida en el Capítulo I del Título I de la Carta Magna —De las Garantías Individuales—, y si bien la Supre-

⁴⁹ Jurisprudencia número 54 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a páginas 105 y 107 de la primera parte del Apéndice 1917-1985 al Semanario Judicial de la Federación, bajo el rubro: "Impuestos, principio de legalidad que en materia de, consagra la Constitución Federal."

⁵⁰ Jurisprudencia número 51 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a páginas 96 y 97 de la primera parte del Apéndice 1917-1985 al Semanario Judicial de la Federación, intitulada: "Impuestos, equidad y proporcionalidad de los".

ma Corte de Justicia de la Nación ha catalogado como tal al principio contenido en ese dispositivo, es para los efectos de la protección constitucional de los individuos, y no para que, en un régimen de emergencia, la suspensión incida sobre la fracción IV del artículo 31, ya que ello equivaldría a trastocar la parte no dogmática de la Constitución Federal, lo cual, con anterioridad, dejamos asentado que es inadmisibles. Por lo tanto, dándose los supuestos de suspensión de garantías y de otorgamiento de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, éste puede establecer gabelas a través de leyes, pero con la limitante de que sean proporcionales y equitativas, así como que se destinen a la satisfacción de los gastos públicos, que justamente son los necesarios para encarar el estado de emergencia.

III. ESCOLIO: LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL EN 1942

3.1 Decreto de suspensión de garantías y legislación reglamentaria

En virtud del estado de guerra entre México y las denominadas potencias del eje —Alemania, Italia y Japón—, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1942, en la misma fecha se dio a conocer en el propio órgano el decreto expedido por el Congreso de la Unión el día 1º anterior, que aprobó la suspensión de varias garantías individuales, las cuales quedaron precisadas en su artículo 1º, para ser: "Las consignadas en los artículos 4º, párrafo I del 5º, 6º, 7º, 9º, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, párrafo III del 22 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

En relación con ese decreto y previamente a continuar con nuestro análisis, queremos dejar asentado que dudamos que, en ese entonces, se hayan actualizado los supuestos del artículo 29 de invasión, perturbación grave de la paz pública u otro que pusiera a la sociedad en grande peligro o conflicto, para que se hubiese decretado la suspensión de diversas garantías individuales. Sobre el particular y a efecto de soportar esta afirmación, transcribimos a Gustavo R. Velasco: "Es verdad que no ha existido, felizmente para nuestra patria, una situación de verdadero peligro. Desde fines de 1942, ha sido claro que México no corría el riesgo de convertirse en campo de batalla y ni siquiera de ser atacado. En el interior, la nación ha permanecido en calma, y si no se puede decir que se haya resuelto ninguno de los grandes problemas nacionales, al menos no se han agravado."⁵¹ Siendo así, no

⁵¹ VELASCO, Gustavo R., *op. cit.*, página 166.

hubo razón para aplicar el artículo 29, por lo que cabe concluir que tanto la suspensión de garantías, como todos los actos que de ella derivaron —administrativos y legislativos—, fueron, y actualmente alguno de los mismos lo son, manifiestamente inconstitucionales.

A pesar de lo anterior, de todas formas estudiaremos las principales medidas y resoluciones tomadas en los años de 1942 y siguientes. En los artículos 1º y 2º del decreto de 1º de junio de 1942, se satisficieron los requisitos del artículo 29 constitucional, tocantes a que la suspensión de garantías recaía sobre todo el territorio del país e interesaba a todos sus habitantes, así como se limitaba al tiempo que México permaneciera en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón, o con cualquiera de ellos, lapso que era susceptible de prórroga, como realmente sucedió, hasta 30 días después de la fecha de cesación de las hostilidades. Por otra parte, en su artículo 4º facultó la ampliación de la acción administrativa del Poder Ejecutivo, al permitírsele "imponer en los distintos ramos de la administración pública, todas las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales". Asimismo, en el artículo 5º del decreto mencionado, el Congreso Federal concedió la autorización al Presidente de la República "para legislar en los distintos ramos de la administración pública, con sujeción a lo preceptuado en el artículo precedente".

Hasta ahí no encontramos problema alguno. Sin embargo, resulta ser que, como la suspensión de garantías individuales no se hizo por conducto de prevenciones generales del Presidente —las cuales se expidieron hasta la ley dada a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 1942— sino en virtud del decreto pronunciado por el Poder Legislativo, formalmente, en los términos regulados por el artículo 29 de la Constitución, la suspensión de garantías no se actualizó y, por ende, no existió el presupuesto previo para que se concedieran al Ejecutivo las atribuciones extraordinarias de tipo administrativo y legislativo. Para reafirmar lo anterior, hay que tener presente el artículo 3º del decreto del 1º de junio de dicho año, en el que se estableció: "Se autoriza al Ejecutivo de la Unión para dictar las prevenciones generales que reglamenten los términos de la suspensión de garantías individuales a que se contraen los dos artículos precedentes." Así, de todo ello, se derivan cuatro situaciones: la primera, que nunca antes a las autorizaciones conferidas en ese decreto, se habían suspendido las garantías individuales mediante prevenciones generales del Ejecutivo; la segunda, que en verdad fue el Congreso de la Federación quien suspendió las garantías individuales, hipótesis no contemplada en el

artículo 29 constitucional; la tercera, que fue irrelevante y anodina la autorización al Presidente para que declarara la suspensión por conducto de prevenciones generales, puesto que a él, primariamente, es al que compete; y cuarta, que constitucionalmente no hubo el presupuesto válido que diese lugar y justificara la cesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo.

Sobre este punto, nos adherimos a Mario de la Cueva, quien sostuvo: "La cuestión planteada por el decreto es la siguiente: ¿Las prevenciones generales, requisito para suspender las garantías, es un acto del Presidente, concomitante con la suspensión de garantías, de tal manera que debe someterse al acuerdo del Consejo de Ministros y a la aprobación del Congreso de la Unión o, por el contrario, son dos actos distintos, que pueden realizarse en épocas diversas y sin que sea necesario que el Presidente de la República someta al acuerdo del Consejo de Ministros y a la aprobación del Congreso, las prevenciones generales que deben condicionar la suspensión de garantías...? Nos decidimos por la primera solución porque: a) El texto del artículo 29, nos parece suficientemente explícito, cuando dice que el Presidente de la República puede suspender las garantías necesarias, pero que deberá hacerlo por medio de prevenciones generales; luego no puede el Poder Ejecutivo suspender las garantías y dictar más tarde, cuando lo estime conveniente, las prevenciones generales de esa suspensión. b) La verdad es que no existe sino un único acto, la suspensión de garantías por medio de prevenciones generales. Estas medidas no son medidas reglamentarias del decreto de suspensión de garantías; son, más bien, la misma suspensión de garantías... d) Cada una de las garantías constitucionales, particularmente las individuales, es muy amplia. Ahora bien, el artículo 29 autoriza al Presidente a suspender las garantías que sean obstáculo para hacer frente a la situación, pero, si se suspende en abstracto cada garantía, no existe el criterio de necesidad. Así, por ejemplo, se suspende la garantía, en abstracto, del artículo 14, el Presidente podría despojar a todos los particulares de todos sus bienes o dictar todo género de medidas retroactivas."⁵²

Estos razonamientos son plenamente aplicables al análisis que ahora realizamos, más aún el último de ellos, que previene sobre el riesgo de suspender en abstracto las garantías individuales, como se hizo en el artículo 1º del decreto del 1º de junio de 1942. Respecto a la participación del Congreso en dicha suspensión de garantías y sobre su competencia para expedir el decreto respectivo, Mario de la Cueva

⁵² DE LA CUEVA, Mario, *op. cit.*, páginas 179 y 180.

continúa: "Las prevenciones generales que deben normar la suspensión de garantías, son acto propio, de la competencia del Poder Ejecutivo; la facultad de dictarlas no deriva de la autorización que pueda otorgarle el Poder Legislativo, porque éste no tiene competencia para otorgar esa autorización... Son cosas diversas la potestad de dictar las prevenciones generales y la sanción de la medida, que, en el caso, es la aprobación que debe dar el Congreso."⁵³

Como culminación de la actitud inconstitucional del Congreso Federal al emitir el decreto que aprueba la suspensión de varias garantías individuales, en el artículo 2º de sus transitorios se dispuso que, en la misma fecha en que el decreto entrara en vigor —el 2 de junio de 1942, en que fue publicado—, la suspensión de garantías empezaría a surtir sus efectos, "sin que se requiera la reglamentación a que se contrae el artículo 3º".

Como ya habíamos adelantado, el 13 de junio de 1942 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Prevenciones Generales, relativa a la suspensión de garantías individuales, la cual, en sus artículos 5º a 17, precisó los alcances de la medida determinada en el decreto del 1º de junio del propio año, respecto de las partes concretas que se afectaban de los preceptos constitucionales que consagraban las diferentes garantías y de las modalidades que para éstas se establecieron. En nuestro concepto, en lo que hace a los dispositivos de aquella ley, no merecen mayor comentario, toda vez que consideramos que acordes y necesarias para afrontar el pretendido estado de emergencia.

Mención particular amerita el artículo 3º de la referida ley, el que consignaba: "Los gobernadores de los estados, los de los territorios y el Jefe del Departamento del Distrito Federal tienen el deber de velar, dentro de sus respectivas circunscripciones, por la eficaz observancia de esta ley. Las autoridades locales, cualquiera que sea su categoría, y las municipales, serán consideradas como auxiliares en la federación y quedarán, por tanto, sujetas a las sanciones que esta ley establece." A su vez, el artículo 19 de ese ordenamiento disponía: "El Ejecutivo Federal dictará la legislación punitiva en los términos más severos que estime adecuados para evitar o sancionar, en su caso, los delitos o faltas en que incurran los funcionarios locales o federales con motivo o a pretexto de la aplicación de la legislación de emergencia..." A nuestro criterio, los preceptos transcritos incurren, por una parte, en la irregularidad de estatuir deberes a cargo de las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, trastocando

los principios de los artículos 40 y 115 de la Constitución Política y sin que exista materia relacionada con la suspensión de garantías, lo cual no se adecúa al artículo 29 de la propia Ley Fundamental, conforme lo concluimos en otro apartado (supra 2.2.2.); y por el otro, el de estatuir que, con base en la posterior legislación sancionadora, se penalizaría a tales funcionarios, lo que no es admisible desde el ángulo constitucional, pues si no se puede establecer la hipótesis que sea la premisa de la que se derive como consecuencia una pena, mucho menos es dable instaurar ésta, además de que, en tratándose del ejercicio de las funciones públicas, como no se está en el caso de los particulares cuyas garantías fuesen suspendidas, la legislación de emergencia no puede afectar en esa forma a las autoridades locales o municipales, porque ese alcance no lo da el artículo 29 estudiado.

Para finalizar esta parte, glosaremos el muy controvertido artículo 18 de la Ley de Prevenciones Generales, que prescribía: "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." En otro lugar (supra 2.2.2.) sostuvimos que el Presidente de la República, por ningún motivo, está facultado para dictar una disposición como la transcrita, porque trasciende sobre preceptos plasmados en la parte orgánica de la Constitución, como el 103 y 107, que establecen la competencia exclusiva del Poder Judicial y que, como consecuencia, nunca pueden ser objeto de afectación, ya que, según lo reiteradamente manifestado, sólo son afectables las garantías individuales, a más de que se tornaría en ilusoria la defensa de los particulares como medida para salvaguardar la Carta Fundamental de actos constitucionales, como tendenciosamente puede hacerlo, de manera constante, la legislación de emergencia y las resoluciones subsecuentes en la misma apoyadas.

El propio artículo 18, en su segundo párrafo, continuó previniendo: "Cuando se hubiere admitido alguna demanda en que se dé apariencia diversa al acto reclamado, deberá sobreseerse el juicio tan luego como se tenga conocimiento, a virtud de informe de autoridad federal de que tal acto se encuentre fundado en la presente ley. En tal caso, si se hubiese dictado auto de suspensión provisional o definitiva se revocará de plano y sin recurso alguno." Contra este precepto son igualmente conducentes las críticas e impugnaciones que recayeron sobre el primer párrafo del artículo 18 de la ley. Pero igualmente la parte transcrita contravino, con su aplicación, la entonces fracción IX, ahora VII, del artículo 107 constitucional, que regulaba en esa época, y actualmente regula, el procedimiento de amparo ante jueces de distrito, quienes conocerían —y a esta fecha también—, en primera instancia, de los jui-

⁵³ *Idem*, páginas 180 y 181.

cios que se promovieran en contra de las leyes de emergencia y de los actos que de ellas derivaran. En efecto, dentro del procedimiento del juicio de amparo destaca la audiencia constitucional, donde los particulares quejosos y las autoridades responsables formulan sus alegatos y ofrecen y desahogan sus pruebas. Es en esa audiencia en la que el juez, teniendo integrado debidamente el expediente con todos los medios de juicio, está en la oportunidad y posibilidad procesales de emitir la sentencia mejormente adecuada a la verdad legal, sea para resolver el fondo del asunto o para sobreseer el juicio, de darse los extremos para ello. Hacerlo antes de esa audiencia equivale a menoscabar los derechos procesales de las partes, pues el juzgador pronunciaría su sentencia con elementos de conocimiento parciales, situación que precisamente proscribía, y hoy prohíbe, la fracción IX, en la actualidad VII, del artículo 107 de la Ley Suprema de la Nación. Sin embargo, contrariamente a esa disposición constitucional, el segundo párrafo del artículo 18 de la Ley de Prevenciones Generales ordenaba que, en los casos en que se hubiera promovido amparo en contra de leyes de emergencia o de un acto apoyado en las mismas, el juicio respectivo debería sobreseerse tan pronto como se tuviera conocimiento de la causal correspondiente —entendiendo que aun cuando fuera antes de la celebración de la audiencia constitucional—, extremo que resultaba mayormente pernicioso para los particulares, si se toma en cuenta el hecho de que nunca, en el mismo precepto, se les concedía la oportunidad de ser escuchados para contradecir la improcedencia que las autoridades hicieran valer, y si además se aprecia que a los informes de las autoridades responsables —a quienes indebidamente se les designaba como autoridades federales, pues si éstas no son responsables no pueden intervenir en el juicio de amparo—, se les atribuía una eficacia plena, no desvirtuable, cuando no son sino meras afirmaciones de la contraparte de los quejosos, en un procedimiento contencioso en el que unas y otros están en un plano de igualdad.

En conclusión: el artículo 18 de la Ley de Prevenciones Generales era palmariamente inconstitucional, al haberse dictado en exceso de las facultades que al Ejecutivo correspondían en los términos del artículo 29 de la Constitución Federal, y en violación al artículo 107 de ésta.

3.2 *Legislación de emergencia*

En el segundo párrafo del artículo 2º de la Ley de Prevenciones Generales, se determinaba que se entendía "por legislación de emergencia la dictada por el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades que le confiere el artículo 3º del decreto del 1º de junio de 1942", el cual,

como se recordará, autorizó "al Ejecutivo de la Unión para dictar las prevenciones generales que reglamenten los términos de la suspensión de garantías individuales". A su vez, el artículo 5º de este decreto estipuló: "Se autoriza, igualmente, al Ejecutivo de la Unión para legislar en los distintos ramos de la administración pública, con sujeción a lo preceptuado en el artículo precedente."

Así, creemos nosotros, la potestad legislativa del Presidente de la República —inopinadamente, quizá— se constriñó, por una parte, a la expedición de la legislación de emergencia que, acorde con el artículo 2º de la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 1942, eran simplemente las prevenciones generales y todas las posteriores modificaciones a las mismas, para lo cual, según lo afirmamos en otro apartado (supra 3.1), no se necesitaba la autorización del Congreso de la Unión, ya que la competencia provenía directamente del artículo 29 constitucional; y por la otra, a la emisión de los ordenamientos legales que se relacionaran con los distintos ramos de la administración pública.

En consecuencia, cualesquiera otra ley que se haya dictado fuera de los dos supuestos referidos fue inconstitucional, puesto que, para su validez, debió tratarse de prevenciones generales —legislación de emergencia— o de la reglamentación de la administración pública. Mas tales ordenamientos tendrían que ser para afrontar la situación de emergencia, lo cual, respecto de las prevenciones generales, debe interpretarse en el sentido de que son expedidas para normar la clase de las garantías individuales que se suspenden y la amplitud de la suspensión, que de todos modos para su validez intrínseca es a lo que debe tender, mientras que las leyes de la otra índole, para administración pública, su finalidad debe propender a facilitar el retorno al estado de la normalidad.

De la legislación emitida al amparo del decreto del 1º de junio de 1942, Gustavo R. Velasco realiza su clasificación, atendiendo a si eran indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su sobrenía y dignidad, y para el mantenimiento de las instituciones fundamentales; si era dudosa su necesidad; o si claramente no se relacionaban con la emergencia. Para dicho jurista, hubo disposiciones efectivamente relacionadas con la emergencia, como la Ley que Crea el Consejo Supremo de la Defensa Nacional, la Ley que Reglamenta la Portación de Armas y el Decreto que Instituye la Defensa Civil, entre otras. Asimismo, se dieron disposiciones que era dudoso se relacionaran con la situación anormal, como las Leyes sobre Juegos y Apuestas, el Decreto que Crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Decreto que Reglamenta las Compras de las Dependencias Fe-

derales, así como la mayor parte de las leyes fiscales. Finalmente, las disposiciones que claramente no guardan nexo con la emergencia, como la Ley de la Lotería Nacional, el Decreto que Crea el Colegio Nacional, las Leyes que Crean el Hospital Infantil y el Instituto Nacional de Cardiología, y muchas más.⁵⁴

Incuestionablemente, los ordenamientos que se ubican en las dos últimas clasificaciones son inconstitucionales, al no tener una vinculación directa y justificada con el estado de necesidad. Los de la primera clasificación, los que sí se relacionan con la emergencia, serán constitucionales en la medida que reglamenten los distintos ramos de la administración pública —artículo 5º del decreto que aprueba la suspensión de garantías individuales— y aunque no sean en concepto de prevenciones generales, porque éstas deben ser emitidas con antelación —pues en caso contrario no hay una causa para legislar extraordinariamente— y gozan de una naturaleza y finalidad diferentes.

De nuestra parte pensamos que, en muchos de los casos de las leyes y decretos pronunciados, el Ejecutivo no diferenció correctamente las disposiciones que podían emitirse para encarar la emergencia, de aquellas que no tenían por qué ser dictadas bajo ese pretexto y para las que, de cualquier manera, contaba con la facultad para ello. Así, por ejemplo, los Decretos que crearon el Hospital Infantil y el Instituto Nacional de Cardiología, pudieron apoyarse en otros fundamentos y razones, distintos de los del estado de guerra y de la suspensión de garantías, evitando sobre ellos el calificativo de inconstitucionales.

3.3 *Prórroga de la suspensión y ratificación de las leyes de emergencia*

El día 14 de agosto de 1945, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que prorrogaba por el término de treinta días, el estado de suspensión de garantías individuales, mismo que, en su artículo 1º, dispuso: "En uso de la autorización que el H. Congreso de la Unión otorgó al Ejecutivo Federal, a virtud del decreto de 1º de junio de 1942, se prorroga en todo el país, por el término de treinta días —contados a partir de la fecha de cesación de hostilidades entre las naciones unidas y Japón— el estado de suspensión de garantías individuales que acordó el propio Ejecutivo con la conformidad del Consejo de Ministros y la aprobación del H. Congreso." Concordante con lo anterior, el único artículo transitorio del decreto estableció: "El

⁵⁴ VELASCO, Gustavo R., *op. cit.*, páginas 164 y 165.

presente decreto entrará en vigor a partir de la fecha de cesación de hostilidades entre las naciones unidas y Japón", país éste que fue el último de las potencias del eje en aceptar su derrota y rendirse en la segunda guerra mundial.

Posteriormente, los días 28 de diciembre de 1945 y el 21 de enero de 1946, se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación el decreto del Congreso de la Unión que levanta la suspensión de garantías y restablece el orden constitucional, ratificando y declarando vigentes las disposiciones que el mismo especifica, publicación que se practicó en forma tardía, ya que su artículo 1º transitorio establecía: "La presente ley entrará en vigor el primero de octubre del año en curso (1945)", el cual resultaba congruente con el artículo 1º del decreto, que rezaba: "A partir del día primero de octubre se levanta la suspensión de garantías decretada el 1º de junio de 1942 y se restablece, por lo tanto, el orden constitucional en toda su plenitud."

Parece ser que la fecha fijada para la conclusión de la suspensión de garantías individuales —1º de octubre de 1945— no fue la correcta. Si Japón, el último país beligerante de las potencias del eje, capituló el 15 de agosto del propio año, en ese día cesaron sus hostilidades con las naciones unidas, y si el decreto del 14 de agosto de 1945 prorrogaba un mes la suspensión, la misma concluyó definitivamente el 15 de septiembre siguiente, y no el 1º de octubre. Mas ello no tiene mayor repercusión, ya que, si como lo hemos sostenido en el presente estudio (*supra* 2.2.1), el levantamiento de la suspensión opera automáticamente al término del peligro o al vencimiento de la prórroga que, en su caso, se haya acordado para ajustar el tránsito del estado de sitio al de normalidad, el señalamiento de otra fecha posterior en nada afecta el estatus de los gobernados, quienes, en un momento dado, pueden en esa forma argumentarlo.

La parte más importante del decreto que levantó la suspensión de garantías individuales se localiza en los artículos 3º y 10º, por los que se ratifican y declaran vigentes diferentes ordenamientos expedidos por el Presidente de la República, en uso de facultades legislativas extraordinarias que se le confirieron en el decreto del 1º de junio de 1942. Entre las leyes refrendadas por el Poder Legislativo, destacan las leyes dictadas en materia hacendaria, las recaídas en todos los ramos de la administración pública, las relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica, las relativas a arrendamientos (congelación de rentas y prórroga de los contratos), y la que establece la campaña contra el analfabetismo.

Partiendo del supuesto de que las leyes ratificadas no fueran constitucionales, por no legislar exclusivamente en los ramos de la admi-

nistración pública —artículo 5º del decreto que aprobó la suspensión de garantías—, o bien, porque haciéndolo no fueron para afrontar la situación de gravedad, nos es difícil aceptar que el Congreso Federal, a través de su confirmación y declaración de vigencia, convalide y purgue el vicio de inconstitucionalidad. Si un ordenamiento legal es anti-constitucional por no provenir de autoridad competente o por no haberse observado las formalidades para su formación, y debe tratarse de una ley tanto en sentido formal como material, se tiene que acatar el procedimiento que para la creación, reforma y abrogación de las leyes y decretos marca el artículo 72 de la Carta Magna. La sola ratificación del Poder Legislativo de un ordenamiento dado de manera inconstitucional por el Presidente, en esos supuestos o en algún otro, no puede considerarse que salva la irregularidad y que en adelante la ley sí será constitucional. Es tan evidente lo anterior, que la ratificación se efectuó mediante el decreto que levantó la suspensión de garantías, para cuya expedición se siguió el procedimiento del artículo 72 citado, en cuanto a los artículos que en él se comprenden, pero no a los de las leyes convalidadas, lo que se tradujo en que, quien tiene la potestad legislativa en todo tiempo —el Poder Legislativo—, declaró aplicables, para época de normalidad, disposiciones por las cuales no se observó dicho precepto constitucional.

Ahora bien, si las leyes ratificadas incidieron en los diferentes ramos de la administración pública y con ellas se afrontó el estado de emergencia, de cualquier forma el Congreso de la Unión no pudo prorrogar su vigencia para después del levantamiento de la suspensión de garantías individuales. En efecto, si la legislación emitida por el Presidente en uso de facultades extraordinarias, está sujeta al tiempo limitado que dure el peligro —por ser una medida accesorias y depender de la suspensión de garantías, que es siempre por un término limitado, de acuerdo con el artículo 29 Constitucional—, y debe su razón de ser a esa situación de gravedad, terminada ésta no concebimos que pueda continuar vigente, porque al no haber emergencia no se justifica su aplicación, sino que habrá de restituirse la vigencia de las disposiciones otorgadas con anterioridad al peligro, o bien expedirse una nueva por el Congreso. Así como existe la justificación para dejar suspensas las leyes ordinarias en los supuestos del artículo 29 de la Constitución Política, igualmente la hay para que, ya no siendo necesarios los ordenamientos destinados al estado de sitio, los mismos no se sigan aplicando con posterioridad a éste, sean o no convalidados por el Poder Legislativo.

Las ideas antes vertidas son las que nos llevan a concluir que, desde el punto de vista constitucional, el Congreso de la Unión no estuvo legitimado para ratificar y declarar vigentes las disposiciones precisadas en el decreto que levantó la suspensión de garantías individuales.⁵⁵

⁵⁵ En sentido opuesto se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis relacionada, visible en las páginas 164 y 165 de la primera parte del Apéndice 1917-1985 al Semanario Judicial de la Federación: "Leyes de emergencia. Ratificación de las, por el congreso.—La Ley de 28 de septiembre de 1945, que incorpora a la legislación ordinaria la de emergencia, no es otra cosa que la actuación del Congreso de la Unión, como Poder Legislativo, que ratificó las disposiciones de emergencia para crear una nueva ley y convertirlas en legislación formal y materialmente tal y como si hubieran sido expedidas por el Congreso de la Unión en todos sus dispositivos, por lo que el Congreso satisfizo las normas de expedición de las leyes que consignan los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal."