

- El Sistema Generalizado de Preferencias y las Negociaciones Comerciales Multilaterales, Ginebra, 1978.
- Negociaciones Comerciales Multilaterales, evaluación y nuevas recomendaciones basadas en ellas, Manila, mayo de 1979.
- Evaluación de los resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales, Ginebra, mayo de 1980.
- 2. Congreso de los Estados Unidos, oficina del Presupuesto. El efecto de la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales en la Economía de E.U.A., 1979.
- 3. Gerard Curzon, La Diplomacia del Comercio Multilateral, F.C.E., México, 1969.
- 4. Sidney Dell, Bloques de Comercio y Mercados Comunes, F.C.E., México, Primera Reimpresión, 1973.
- 5. Thomas R. Graham
 - El Impacto de los Convenios de la Ronda Tokio en la Competitividad de las Exportaciones de E.U.A., Significant Issues-Series, Georgetown University, Wash., D.C., 1980.
 - El Congreso de los Estados Unidos y la Ronda Tokio: lecciones de una Historia exitosa, The World Economy, Volumen 3, junio de 1980.
 - Reformas del Sistema de Comercio Internacional: las Negociaciones de la Ronda Tokio en su etapa final, Cornell International Law Journal, Vol. 12-1, 1979.
 - Resultados de la Ronda Tokio Ja. L. International and Comp. L., Vol. 9, 153, 1979.
 - Una Guía Práctica sobre las Negociaciones de la Ronda Tokio, North Carolina Journal of International Law and Commercial-Regulations, 1979, Volumen 4.
- 6. Robert E. Hundec, Conflictos surgidos después de la Ronda Tokio: Asuntos no concluidos, Cornell International Law Journal, Volumen 13, Verano de 1980.
- 7. Incomex, Colombia, Subdirección de Política Comerciales Multilaterales de la Ronda Tokio, 1979.
- 8. Charles P. Kindleberges, Economía Internacional, Editorial Aguilar, Séptima edición, 1978.
- 9. Organización de los Estados Americanos (OEA), Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), El Comercio Latinoamericano y la Cooperación Interamericana para el Desarrollo, agosto, 1977.
- 10. Ramón Tamames, Estructura Económica Internacional, Alianza Editorial, Madrid, sexta edición, 1980.
- 11. Senado de los Estados Unidos
 - Comité de Finanzas, Un Análisis Económico del Efecto de la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales en los Estados Unidos y los otros principales países industrializados, junio de 1979.
 - Oficina del Presupuesto, Política Comercial de los Estados Unidos y la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales, mayo de 1979.
- 12. Delbert A. Snider, Introducción a la Economía Internacional, The Irwin Series in Economics, Georgetown, Sexta Edición, 1975.
- 13. Vicente Querol, El Sistema Generalizado de Preferencias, Expansión, México, 1978.

LA DICTADURA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y EN OTROS PAISES

MANUEL RUIZ DAZA

CAPÍTULO I

“La Dictadura es la lucha de la ambición de uno
contra la ambición de todos.”

Napoleón.

INTRODUCCIÓN

El Estado por definición envuelve y encierra entre sus elementos el concepto de Gobierno. Imposible concebir al Estado como tal, sin organización jurídica, sin un ordenamiento legal que encauce su vida. El Estado como entidad política soberana tiene pleno derecho para autolimitarse, para constreñirse, para autodeterminarse. Con base en el principio de autodeterminación el Estado se da normas, leyes y preceptos de diverso rango, en las que encontramos disposiciones de carácter fundamental y de carácter secundario. Las primeras constituyen y organizan la vida del Estado, las segundas la complementan y ambas en su totalidad constituyen el orden legal. Indudablemente que las leyes constitucionales son de rango superior, constituyen las Leyes Supremas del Estado. Pues bien, cuando el Estado vive en condiciones de normalidad, cuando las leyes ordinarias bastan para mantener el orden jurídico, cuando la vida de los ciudadanos y, lo que es más, la propia vida del Estado no se encuentra amenazada por ningún movimiento armado, revuelta interior, guerra extranjera, tanto autoridades como simples ciudadanos tienen el deber de respetar, obedecer y acatar todas las leyes. Nada de extraño tiene, pues, que en épocas normales, todas las personas gocen de todos sus derechos, de las garantías individuales, de las propias garantías de seguridad jurídica que limitan la actividad de los funcionarios. Cuando se habla del estado de derecho, se entiende un estado normativizado, encuadrado dentro de normas jurídicas previas de carácter general, con delimitación precisa de competencias. Ahora, bien, toda normatividad supone una normalidad; supone, además, como firme y estable el substrato social que hizo posible la edificación del orden jurídico.

Pero el Estado en ocasiones se ve envuelto en situaciones de peligro, de amenaza interior o exterior, de discordias civiles, de guerras intestinas, de con-

flictos de carácter internacional que turban la tranquilidad de su vida, rompen con el estado de normalidad, alteran la paz, y, por ende, aunque las leyes siguen siendo obedecidas por todos, sin embargo el régimen jurídico establecido no es suficiente ni basta para hacer frente a la situación de peligro y amenaza. El caso anormal exige medidas excepcionales; el caso anormal no debe confundirse con la situación en que hay un cambio general de supuestos, lo que exigiría un nuevo orden legal, sino que, por el contrario, el caso anormal exige la limitación en el tiempo; de otro modo dejaría de ser excepcional y extraordinario. Pues bien, "es imbécil —dice Donoso Cortés en su Proyecto de Ley sobre estados excepcionales, presentado a las Cortes por el Ministerio de Diciembre— el legislador que, en tiempos de disturbios y trastornos, aspira a gobernar con las leyes comunes; es temerario el que, aún en tiempos de disturbios y trastornos, aspire a gobernar sin ley. El derecho común es la regla ordinaria de los hombres, en tiempos bonancibles. El derecho excepcional es su regla común, en circunstancias excepcionales. Pero, así como el hombre en ningún tiempo puede caminar sin Dios, las sociedades en ningún tiempo pueden caminar sin ley. Donoso Cortés hace la consideración, además, que "donde el poder es uno, y una la voluntad que hace la ley, el legislador no se liga a sí propio con una ley sistemática, seguro como está, de que cuando los acontecimientos reclamen su acción, su acción ha de ser tan rápida como las circunstancias exijan; y de que al realizarse en la sociedad, no ha de encontrar en su camino ni obstáculos que la debiliten, ni oposición que la enerve. Las leyes sistemáticas, las leyes altamente previsoras sólo existen en los Códigos de los pueblos libres; porque sólo en los pueblos libres se reconocen, así por los que obedecen como por los que mandan, la necesidad de previsión y de sistema. Donde a la formación de las leyes concurren varios poderes, la ley no puede ser obra de un momento, debe llegar antes del momento en que debe ser aplicada; porque en este momento vendría tarde. La perezosa elaboración de las leyes, que, considerada bajo un solo aspecto, es un mal, viene a convertirse frecuentemente en bien; porque hace necesaria la previsión en los legisladores. Por eso la previsión es el carácter dominante de los gobiernos representativos, como la rapidez el carácter dominante de los gobiernos absolutos" y se pregunta: "¿Cómo sujetar al inflexible yugo de reglas determinadas y fijas en un estado en que los vínculos sociales se disuelven, en que la autoridad pierde su vigor y sus mandatos el prestigio? ¿Cómo se organiza el caos? ¿Cómo se ajustan los caprichosos movimientos de una sociedad agitada por la fiebre al cuadro estrecho, proporcionado, inflexible de una ley o de un sistema? Y sin embargo, esa ley imposible es una ley necesaria". Y aquí entramos al meollo de la cuestión: tiene que surgir una ley especial, extraordinaria, prevista en la Constitución. El Estado de derecho, como tal, entraña dialécticamente el derecho excepcional, como también la regulación, en su caso, del propio derecho de excepción. Tiene razón, pues, Rousseau cuando dice que: "L'infirmité des lois, qui les empeche de se plier aux évènements, peut en certain cas les rendre pernicieuses et causer par elles la partie de l'Etat dans sa crise" por eso, la ley excepcional debe regular el

estado excepcional. Pero para que surja la ley especial, para que se den las facultades extraordinarias debe haber una relación con respecto a la cesación de vigencia de las normas constitucionales y legales que de alguna manera condicionen en general o prohíban a una autoridad el ejercicio de la actividad de emergencia, en palabras de Burgoa. Solamente así puede revestirse al gobierno con el summum de poderes para hacer frente a la situación de peligro o de amenaza.

CAPÍTULO II

- A) Concepto de Dictadura y diversos tipos.
- B) Denominaciones de la situación de peligro que origina la Dictadura.

A) *Concepto de Dictadura y diversos tipos*

Antes de entrar a la noción de Dictadura y sus diversos tipos, citaré la opinión de Maquiavelo al respecto: "Todas las Repúblicas deben, por tanto, establecer entre sus instituciones una semejante a la Dictadura. La República en que falta una institución de esta clase, se ve obligada a perecer por conservar sus procedimientos constitucionales o a salvarse quebrantándolos, y en un Estado bien regido no debe ocurrir cosa que haga indispensable acudir a remedios extraordinarios, porque aun cuanto éstos produjeran buen resultado, el ejemplo será peligroso. La costumbre de quebrantar la Constitución para hacer el bien conduciría a quebrantarla con tal pretexto, para, en realidad, hacer el mal. Jamás será, pues, perfecta la organización de una República si sus leyes no proveen a todo, fijando el remedio para cualquier peligro y el modo de aplicarlo. Terminó diciendo que las Repúblicas que para peligros urgentes no tienen el recurso de la Dictadura o de otra idéntica institución, siempre las arruinará cualquier grave accidente."

Toda Dictadura, jurídicamente entendida, reviste siempre una magistratura excepcional y extraordinaria. Podemos establecer varios tipos de Dictadura. Unas de hecho y otras de derecho. Estas últimas sólo se dan en casos excepcionales. La Dictadura de hecho la ejerció Augusto en la Roma Republicana. Existían todas las magistraturas de la República: Edilato, Censura, Consulado, Tribunado, pero todas absorbidas y monopolizadas por la imperiosa personalidad del César. Tal vez este tipo de Dictadura la encontremos en el Porfiriato y en el régimen Franquista de España.

Existe también la Dictadura Soberana, la que tiene como objeto instaurar un nuevo orden Constitucional y actúa como Poder Constituyente o en nombre de un Poder Constituyente. La Dictadura de Sila en Roma fue de este tipo. También se le conoce con el nombre de Dictadura Anticonstitucional. Sólo parcialmente se da este tipo de Dictadura en Suiza.

Existe también la Dictadura Comisoria o Dictadura Constitucional, prevista por la propia Constitución en casos excepcionales; la que actúa, por tanto, en

nombre de un poder constituido y enmarcada dentro de límites competenciales; la que tiene por objeto restaurar las condiciones de hecho que hagan posible la vigencia de la Constitución establecida, el regreso de la normalidad, presupuesto necesario de la normatividad Constitucional y ordinaria; la que actúa suspendiendo parcilamente la Constitución, para salvarla en su integridad. En síntesis: la Dictadura Constitucional está delimitada por su objetivo, por su ámbito territorial y temporal. Este tipo de Dictadura es la que se da en México, prevista en los artículos 29 y 49 de la Constitución, y en los otros sistemas que analizamos.

B) Denominaciones de la situación de peligro que origina la Dictadura

Son varias las denominaciones que recibe el fenómeno social de peligro que obliga a un Estado a adoptar medidas extremas para hacer frente al mismo. Tenemos las de: *Ultimae Necessitatis*, Estado de Sitio, Poderes de Guerra, Estado de prevención y alarma, situación de Emergencia, Estado de Guerra, Estado de Alarma, Estado de Necesidad, Decretos de Necesidad, Ley Marcial, Suspensión de Garantías.

Ultimae Necessitatis fue la expresión latina que el Pueblo Romano usó para denotar las situaciones de peligro, amenaza, invasión. Estado de Sitio, en diversos regímenes extranjeros, como Argentina y Francia. Según Hauriou, dicho "estado" es una institución legal preparada de antemano, que, con el fin de asegurar la paz pública, organiza el robustecimiento del Poder Ejecutivo, transfiriendo de la autoridad civil a la militar una parte de los poderes de policía y una parte del poder represivo sobre la población civil. Este robustecimiento tendrá lugar en caso de peligro inminente resultante de guerra extranjera o de insurrección armada, y en virtud de decisiones declarando el estado de sitio, el cual, llegado el caso, se levantará mediante decisiones de igual naturaleza". (Derecho Público y Constitucional).

Poderes de Guerra en los Estados Unidos de Norte América.

Estado de Prevención, en algún tiempo, en España y sólo cuando se indicaba que había un estado intermedio, es decir: cierta Provincia no se encontraba en su estado normal, pero tampoco en estado de Guerra.

Decretos de Necesidad (*Notrechtsverordnungen*) de los países germánicos.

De la Ley Marcial habla el artículo 26 de nuestra Constitución y el 29 de suspensión de garantías.

CAPÍTULO III

Antecedentes Históricos: A) Grecia. B) Roma

Al hablar de los antecedentes históricos remotos del artículo 29 Constitucional, lo hacemos desde el único punto de vista: El cronológico, sin que con

ello queramos expresar que tales antecedentes hayan tenido influencia directa, inmediata, en la formulación del precepto mencionado. De ninguna manera, pues, es secuencia tal precepto Constitucional de los medios de hecho o legales de que se valieron los pueblos más antiguos para hacer frente a conflictos de peligro colectivo. Sólo los citamos en vía de conocimiento para darnos cuenta cómo resolvieron o de qué modo reaccionaron los pueblos cuando se encontraron cara a cara de problemas que amenazaban su vida independiente. Pero el hecho de que no tengan influencia directa no quiere decir que dichos antecedentes no hayan influido en nuestro país para enfrentarse a situaciones de peligro.

A) *Grecia*. Situándonos en la época en que Atenas se encontraba amenazada por el bárbaro Macedón —al decir de Demóstenes— notamos que cualquier ciudadano ateniense podía proponer Decretos a la Bulé y en los que sugerían los medios para la defensa. En los mismos se contienen desde disposiciones de carácter económico, hasta embajadas a los pueblos circunvecinos. Es celebrísima la acusación de ilegalidad presentada por Esquines contra Ctesifonte por haber propuesto este último se concediera a Demóstenes una Corona de Oro. Uno de los argumentos que esgrimió Esquines en contra de tal concesión fue precisamente que Demóstenes —decía aquél— había propuesto un Decreto para declarar la guerra a Filipo, cuando éste ya amenazaba a la ciudad. Sin embargo, en los Decretos no se consigna en absoluto supresión alguna de derechos a los ciudadanos, aunque sí se concedían poderes especiales a los Estrategas y a los Trierarcas. Estamos de acuerdo con Castelar que la palabra Dictadura no fue conocida del pueblo Griego, en contra de la opinión de Donoso: que la Dictadura la ejerció el pueblo y griego y se llamó ostracismo.

B) *Roma*. Podemos fincar en Roma el origen legal de la Dictadura y de la suspensión de los negocios, cuya equivalencia sería hoy: la suspensión de garantías y concesión de facultades extraordinarias. En efecto, dice Castelar que "esta palabra (Dictadura) proviene a nuestra lengua del pueblo más maduro, más reflexivo, más político que la antigüedad ha tenido: del pueblo Romano". En Roma antes que en ningún otro pueblo se estableció la Dictadura para hacer frente a situaciones de peligro. La Dictadura se ejerció en las guerras de los romanos contra sus vecinos, según Tito Livio, o en la guerra de los patricios contra los plebeyos, según Dionisio de Halicarnaso. La Dictadura Comisoria revistió caracteres especiales:

a) Finalidad concreta: hacer la guerra o sofocar la rebelión interior para restablecer la normalidad.

b) Esencialmente temporal, pues sólo se creaba para seis meses. Elegante mente consignó este carácter Tácito: "Dictadura ad tempus sumebatur".

c) Nombramiento de otra autoridad: el Dictador (distinta del Cónsul y el Senado), quien reasumía las funciones de todos los demás Magistrados, excepto las funciones de los Tribunos del Pueblo.

Por dichos caracteres a la Dictadura se le llama Comisoria.

Es de admirar la forma de que se valió la República para enfrentarnos a estados de peligro o de "ultimae necessitatis", cuando su seguridad interior se veía amenazada por los pueblos circunvecinos o por revueltas interiores. Sin más ni más los Romanos crearon legalmente la Dictadura, con poderes casi absolutos, superiores a los poderes de los Cónsules. El "Magister Pópuli" gozaba de la inapelabilidad de sus fallos; podía hacer cuanto estuviera en sus manos, menos cambiar la Constitución de la República, privar al Senado de su autoridad o alterar las instituciones del Estado. El Senado se dirigía por medio de un Senado-consulta a cualquiera de los dos Cónsules para que nombraran Dictados. Podía ser cualquier ciudadano y sólo más tarde se impusieron determinados requisitos, como el haber sido Cónsul. Es célebre la expresión: "Videat Consul, ne República quid detrimenti capiat" (Provea el Cónsul para que la República no sufra detrimento). Revistieron el nombramiento de Dictador con solemnidades de carácter civil y religioso. Le concedieron honores especiales y emolumentos del erario. Uno de los honores consistía en que cuando el Dictador triunfaba en alguna campaña militar, podía ser aclamado por el Ejército o por el Senado como Imperator y su entrada a Roma era triunfal. El cargo de Dictador cesaba bien porque había cumplido la misión encomendada, bien por haberse cumplido los seis meses, bien por haber salido el Cónsul que lo había nombrado.

Citaré un caso, tomado del Libro Tercero de las Décadas de Tito Livio, en que se nombró, a Quincio, Dictador y éste ordenó la suspensión de los negocios. (Obra que cito bibliografía, pág. 186).

"Una muchedumbre de Sabinos llegó casi bajo los mismos muros de Roma a traer la devastación; el terror reinaba en los campos y en la ciudad. Más dócil ahora el pueblo, tomó las armas a pesar de los gritos de los Tribunos, alistándose dos grandes Ejércitos. Uno bajo el mando de Naucio, marchó contra los Sabinos. Acampado este General cerca de Ereto, con pequeños pelotones y más frecuentemente en correrías nocturnas, tan perfectamente tomó la revancha talando el territorio de los Sabinos, que en comparación suya, el de Roma parecía intacto. No tuvo Minucio igual fortuna ni tanta energía de carácter en el mando de la expedición, porque habiendo establecido su campamento cerca del enemigo, sin haber experimentado descalabro notable, permanecía cerrado en sus empalizadas. Observólo el enemigo; esta timidez, como de ordinario sucede, aumentó su audacia y por la noche atacó el campamento, pero habiendo conseguido escaso éxito sus esfuerzos, por la mañana lo rodeó con una línea exterior. Antes de que las fortificaciones enemigas cerrasen toda salida, cinco jinetes se lanzan entre las avanzadas enemigas y van a decir a Roma, que el Cónsul y el Ejército se encuentra sitiados. No podía ocurrir nada más sorprendente, menos esperado; así fue el terror y llegó a tal punto, que parecía la ciudad y no el Ejército la sitiada. Llamóse al Consul Naucio; mas pareciendo insuficiente este apoyo, *pensóse en crear un Dictador para sostener el Estado quebrantado*. L. Quincio Cincinato reunió todos los votos... Quincio cultivaba al otro lado del Tíber un campo de

cuatro yugadas. Actualmente aún se conoce el lugar como Prados de Quincio. Allí le encontraron los legados ocupado en trabajos agrícolas, le rogaron que revistiese la toga y escuchase las instrucciones del Senado. Sorprendido, repetidas veces pregunta si ha ocurrido una desgracia y manda a su esposa Racilia que busque en seguida la toga en la choza. Habiéndose revestido con ella, *los Legados le saludan Dictador*, le felicitan e instan para que marche a la ciudad y le enteran del terror que reina en el Ejército.

Por orden del Senado estaba preparada una nave para Quincio; y al embarcar recibieron sus tres hijos, que habían salido a su encuentro; después llegaron demás parientes y sus amigos y al fin la mayor parte de los Senadores. En medio de esta Comitiva y precedido por los Lictores, marcha a su casa. Inmenso era el concurso del pueblo; pero estaba muy lejos de experimentar, al ver a Quincio, igual alegría que los Patricios, porque consideraba *que la autoridad era muy grande y se mostraba, muy duro el hombre que iba a ejercerla*.

En aquella primera noche se atuvieron a la vigilancia de la ciudad, al día siguiente, antes del amanecer, el Dictador marcha al Foro y nombra Jefe de los Caballeros a L. Tarquicio, de familia patricia y que a pesar de haber hecho por pobreza, campañas de infantería, estaba considerado en el Ejército como muy superior al todo el resto de la juventud romana. *En seguida marcha con su Jefe de los Caballeros a la Asamblea del Pueblo, proclama la suspensión de los negocios, manda que se cierren las tiendas en toda la ciudad, prohíbe que nadie se ocupe de asuntos particulares, ordena cuantos pueden servir en el Ejército que se presenten armados, con pan para cinco días y doce estacas, en el Campo de Marte antes del oscurecer. Aquellos que por su edad, eran incapaces del servicio militar, debían mientras los otros preparaban armas, cocer el pan. Los jóvenes corren por todos lados buscando estacas, cada cual las coge donde más pronto las encuentra sin que nadie se oponga a ello y todos acuden con exactitud a la cita del Dictador*".

Quincio venció en el combate; el Ejército lo llamó Patrono (Imperator) y le concedió una corona de oro del peso de una libra. El Senado ordenó que Quincio entrase a Roma triunfalmente. Al décimo sexto día abdicó Quincio la Dictadura que le habían conferido por seis meses.

Los Romanos tuvieron otra institución casi semejante a la Dictadura: La de los Decemviri lēgibus scribendis, magistrados con poderes extraordinarios para legislar en lugar del pueblo.

CAPÍTULO IV

Otros Sistemas

- A) Estados Unidos de Norte América. B) Rusia. C) Suiza.
D) Francia. E) España.

Antes de entrar al estudio del Sistema Mexicano, previsto en el artículo 29 Constitucional, para la resolución de los estados excepcionales, veremos en

forma somera los sistemas imperantes en Estados Unidos de Norte América, Rusia, Suiza, Francia y España. Este orden no obedece a ningún criterio doctrinario y sólo hemos puesto en España antes de México por cierta influencia que su legislación tuvo también en este aspecto sobre la legislación de México.

A) *Estados Unidos de Norte América.* En los Estados Unidos de Norte América se presentan dos posibilidades para la suspensión de los derechos individuales:

1. La suspensión del habeas corpus, que constitucionalmente sólo se da "cuando lo exija la seguridad pública en los casos de rebelión e invasión, Capítulo I, Sección IX, Párrafo 2º. La Constitución Norteamericana no dice nada sobre la persona que tiene facultades para declarar la suspensión del habeas corpus. Se tiene como facultad delegada al Presidente por el Congreso, pero no porque así lo establezca la Constitución, sino porque así lo sentó el Tribunal Supremo después que Lincoln, en la Guerra Civil, la decretó bajo su exclusiva responsabilidad. En los demás Estados de la Federación, la regulación es variable, porque se puede dar la suspensión del habeas corpus sin que se proclame la Ley Marcial o bien es posible una situación de Ley Marcial que tenga vigente el habeas corpus.

2. El segundo caso se presenta con la Ley Marcial (Marcial Law) o sea cuando la Administración Civil Ordinaria es sustituida temporalmente por las Autoridades Militares. El Tribunal Supremo fijó también las condiciones de cuando puede haber proclamación de Ley Marcial. El Alto Tribunal dijo: "Si en caso de invasión o de guerra civil los Tribunales están efectivamente clausurados y es imposible administrar justicia penal con arreglo a la ley, entonces, en el teatro de las operaciones militares activas, allí donde la guerra realmente prevalece, hay necesidad de proveer a la sustituto de la autoridad civil allí destituida a fin de preservar la seguridad del Ejército y de la sociedad; y como no hay lugar a otro poder que el militar, es legítimo gobernar por régimen marcial (Martial rule) hasta que las leyes puedan tener su libre curso. Así la necesidad crea este régimen, así también limita su duración; por ello, si tal régimen continúa después que los Tribunales hayan sido restaurados, se trata entonces de una gran usurpación de poderes". A esta doctrina establecida por el Tribunal Supremo se le conoce con el nombre de "Regla del Tribunal Abierto" (Open Court Rule).

B) *Rusia.* En Rusia la Dictadura Comisoria la ejerce el Presidium del Soviet Supremo. Sabemos que la influencia de tal Presidium es tan dominante que el Soviet Supremo ha quedado reducido a reunirse a invitación de aquel y a ratificar sus decretos. Los Derechos y Deberes Fundamentales de los Ciudadanos están contenidos en el Capítulo X de la Ley Fundamental de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, de los artículos 118 a 133. Tales derechos fundamentales no están concebidos como inherentes a la persona humana y superiores axiológicamente al Estado, sino que están subordinados a los intereses de los trabajadores, al Colectivum, a la consolidación del régimen. Según

el artículo 125 del Texto Constitucional los derechos se conceden "conforme a los intereses de los trabajadores y a fin de consolidar el sistema socialista". Los derechos del individuo, a saber: libertad de palabra, de imprenta, de reunión y mítines, de desfiles y manifestaciones en las calles, libertad de conciencia de cultos, de propaganda antirreligiosa, inviolabilidad personal y de domicilio, no son derechos que se puedan contraponer a los intereses del Estado y al régimen político del mismo, no son derechos fuera o en contra del régimen, sino dentro del régimen y del Estado e instrumentos de consolidación y fortalecimiento. Hay libertad en cuanto ésta coadyuve a consolidar el régimen o, por lo menos, sea indiferente. Tal es el sentido de los artículos 125 y 126 de la Constitución Rusa. Tales artículos dicen: "Conforme a los intereses de los trabajadores y a fin de consolidar el régimen socialista, la ley garantiza a los ciudadanos de la URSS:

- a) la libertad de palabra;
- b) la libertad de imprenta;
- c) la libertad de reunión y de mítines;
- d) la libertad de desfiles y manifestaciones en las calles.

Estos derechos de los ciudadanos los asegura el hecho de que a disposición de los trabajadores y de sus organizaciones se encuentran imprentas, existencias de papel, edificios públicos, calles, medios de comunicación y otras condiciones materiales necesarias para el ejercicio de estos derechos". Art. 125.

El 126: "De acuerdo con los intereses de los trabajadores y a fin de desarrollar la iniciativa de organización y la actividad política de las masas populares, se garantiza a los ciudadanos de la URSS el derecho de agruparse en organizaciones sociales: sindicatos, asociaciones cooperativas, organizaciones de la juventud, organizaciones deportivas y de defensa, sociedades culturales, técnicas y científicas; los ciudadanos más activos y más conscientes de la clase obrera, de los campesinos trabajadores y de los intelectuales trabajadores se agrupan voluntariamente en el Partido Comunista de la Unión Soviética, que es el destacamento de vanguardia de los trabajadores en su lucha por la construcción de la sociedad comunista, y que representa el núcleo dirigente de todas las organizaciones de los trabajadores, tanto sociales como del Estado".

Pero aún los derechos fundamentales de los ciudadanos pueden ser suprimidos o restringidos en "estado de guerra" según facultad expresa de que goza el Presidium del Soviet Supremo. El artículo 49, Inciso p) dice: El Presidium del Soviet Supremo de la URSS "declara el estado de guerra en determinadas comarcas o en toda la URSS, en interés de la defensa de la URSS o para garantizar el orden público y la seguridad del Estado".

C) *Suiza.* En Suiza tenemos que el método de inversión o sea el que parte de la esencia misma del Estado Federal, de la Constitución considerada en su totalidad, funda y justifica el derecho de necesidad. Tal método se aplica, en el caso, al artículo 2º Constitucional, que establece los fines de la

Federación, en relación con los artículos 85 y 102, que fijan las atribuciones de la Asamblea y Consejo Federales para adoptar todas las medidas necesarias para la seguridad exterior e interior, Independencia y Neutralidad. Pues bien, "cuando el orden de cosas está en peligro cuando se trata de su existencia, de su seguridad o de otros intereses vitales que son imposibles de remediar a tiempo por las vías legales ordinarias", la Asamblea Federal por sí misma, o autorizando al Consejo Federal, puede, por Decreto Urgente, tomar todas las medidas requeridas para la seguridad y conservación del Estado, aunque las medidas vayan contra *legem* e incluso contra *Constitutionem*. En Suiza, pues, puede legislarse en estado de necesidad:

- a) Sin tomar en cuenta los métodos formales de la Constitución, y
- b) El contenido de las leyes dadas puede ir no sólo en contra de las leyes ordinarias, sino en contra de la propia Constitución.

Esto sucede mediante los *Decretos de Urgencia*.

D) *Francia*. Francia no carece de disposiciones legislativas sobre los estados excepcionales. Se las ha dado en todo tiempo. Una primera Ley la tenemos con la Ley de 21 de Octubre de 1789. La Asamblea Constituyente fijó claramente los principios que el Legislador debía tener presentes al declarar un punto del territorio en estado de guerra o en estado de sitio. La Asamblea Constituyente dejó consignada su doctrina en la Ley de Julio de 1791, que habla de las plazas de guerra, por lo que debe considerársela como una ley de tipo militar antes que de tipo político. En 1792 Francia extendió sus declaraciones de estado de guerra y de sitio de las plazas fuertes, a las ciudades populosas, no amuralladas, y a vastos territorios, pero tales disposiciones no determinaban la autoridad de los Jefes Militares ni la persona que podía hacer dichas declaraciones de guerra o sitio. Unas veces hacía la declaración un General, otras un Procónsul y otras la Comisión de Salvación Pública. El Directorio trató de prolongar tal estado legal en su provecho, pero la Ley de Fructidor, año V, despojó al Poder ejecutivo de la facultad exorbitante de declarar fuera de la ley ordinaria una región determinada. Napoleón —El Grande— por Decreto Imperial de 1811 se concedió a sí mismo un poder dictatorial con facultades expresas para declarar en estado de sitio cualquier plaza fuerte o zona fortificada cuando así pluguiese a sus deseos y ambiciones. La Restauración dio también normas sobre los estados anormales y posteriormente con las leyes de 9 de agosto de 1849, 3 de abril de 1878, 19 de marzo, 11 de julio y 8 de diciembre de 1938, normativizó las diversas situaciones excepcionales que se le presentaron. En todas ellas se conceden plenos poderes policiales para conjurar situaciones nacionales de crisis, bien por guerra exterior o insurrección. La autoridad que declara el estado de sitio está constituida por las Cámaras, cuando están reunidas; si no, el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros. El estado de sitio amplía las atribuciones de los militares, los que reciben poderes suplementarios y excepcionales, que significan la suspensión de los poderes individuales o la restricción de los derechos y libertades públicas.

La Constitución Francesa de 1958 estatuye en su artículo 16 la Dictadura

Comisoria, ya que encomienda al Presidente tomar las medidas "exigidas por las circunstancias" en caso de peligro inminente, interior o exterior, y en el supuesto de que esté interrumpido el funcionamiento normal de la Administración Pública. Es, pues, el Presidente de la República quien toma las medidas necesarias y pertinentes para hacer frente a la situación de peligro, bajo la condición de consulta previa con el Primer Ministro, los Presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional.

E) *España*. Al referirme a España haré un resumen del estudio del Marqués de Valdegamas, el que completaré con unos cuantos datos recogidos en nuestro Seminario de Derecho Constitucional. Asienta el ilustre escritor en un "Proyecto de Ley sobre estados excepcionales" que no existiendo los precedentes históricos en las naciones más concedoras en todo lo que pertenece a las ciencias morales y políticas, los buscará en los anales legislativos de la propia España. Juzga inútil buscar un destello de luz en los orígenes de España, porque la legislación que vive su infancia, sólo refleja las costumbres. En los siglos medios encontramos el celeberrimo Código de las Partidas y ya se encuentran en él algunas disposiciones relativas al asunto, pero que para su época resultan inaplicables. En la época de los Reyes Católicos prevaleció el principio monárquico, en la dilatada extensión de las Españas"; y la casa de Austria, heredera de su fortuna y de su gloria, dirigió los destinos de esta vasta monarquía", época que alcanzó los tiempos de Juan Donoso Cortés. En tal época desaparecen los fueros, las franquicias y las instituciones locales. "La unidad monárquica sucede a la anarquía feudal; el despotismo imprevisor y estacionario, a la libertad medio febril y desarreglada". Pero en los gobiernos absolutos no puede encontrarse el apoyo para una ley sistemática, ésta sólo se da en los gobiernos liberales, en las instituciones del mismo tipo. Entra, por fin, Donoso en el estudio de su "Proyecto de Ley sobre Estados Excepcionales". Reconoce que ha tenido presente las varias y numerosas disposiciones legales, ninguna ley sistemática, que tienen relación directa con su Proyecto de Ley, como: La Ley Marcial de 17 de abril de 1821, restablecida por real decreto de 30 de agosto de 1839; el real decreto de 18 de julio de 1834; el de 20 de octubre de 1835, que señalan las circunstancias para la declaración de los Distritos en estado de guerra, y el de 4 de agosto de 1837, que contiene la declaración del estado excepcional en Castilla la Nueva. El problema básico al que se enfrentó el Proyecto de Donoso fue: "¿Cómo se fijan por una ley las atribuciones de los Jefes Militares, fuera del estado de paz; sin que esas atribuciones sufran disminución o menoscabo"? En la resolución de tal problema tenía que evitar dos escollos: "porque si los Jefes Militares no deben tener más autoridad que la conferida por la ley, y si la ley no puede prever todas las atribuciones que en circunstancias difíciles son necesarias en sus manos, no se concibe, cómo la ley ha de organizar la dictadura; ni cómo el Dictador no ha de traspasar alguna vez los límites de la ley". Tales escollos se evitaron dándole flexibilidad a la ley. Para que la ley fuera flexible debía ser: fija y vaga al mismo tiempo. Fija, cuando las atribuciones conferidas fueran fijas de suyo, y vaga, cuando se confirieran facultades dis-

crecionales a los Jefes Militares, por imposibilidad de señalamiento de las atribuciones fijas. Tal Proyecto de Ley sobre Estados Excepcionales dice en sus artículos Primero y Segundo lo siguiente: "Artículo 1º—Durante la actual lucha, el territorio o distrito de una Capitanía General, el de una o más Provincias Civiles, o cualquiera parte o punto de éstas, podrá pasar de su estado normal o de paz a otros dos excepcionales, que se llaman de guerra o de prevención, según fuese mayor o menor el riesgo en que se halle la seguridad y tranquilidad pública"; "Artículo 2º—Una plaza de guerra, un pueblo fortificado, y un castillo o casa fuerte podrán pasar además a otro estado excepcional, que se llamará de sitio".

Nos extraña sobremanera que, dado el espíritu justiciero del gran tribuno español, no hubiera hecho alusión al artículo 308 de la Constitución de Cádiz de 1812, no obstante haberse referido a preceptos no sistemáticos.

Sería demasiado largo referirse a todos y cada uno de los casos en que España cayó en la Dictadura. Basta simplemente consignar que el Gral. O'Donnell, el Gral. Narváez, el Gral Serrano, el Gral. Prim y el mismo Emilio Castelar ejercieron la Dictadura en España.

La Constitución de la República Española de 1º de abril de 1931, que adoptó la bandera roja, amarilla y morada, artículo 1º, párrafo IV, consigna en su artículo 42: "los derechos y garantías consignados en los artículos 29, 31, 34, 38 y 39 podrán ser suspendidos total o parcialmente, en todo el territorio nacional o en parte de él, por Decreto del Gobierno, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad.

Si las Cortes estuvieran reunidas, resolverán sobre la suspensión acordada por el Gobierno.

Si estuviesen cerradas, el Gobierno deberá convocarlas para el mismo fin en el plazo máximo de ocho días.

A falta de Convocatoria se reunirán automáticamente al noveno día. Las Cortes no podrán ser disueltas antes de resolver mientras subsista la suspensión de garantías.

Si estuvieran disueltas, el Gobierno dará inmediata cuenta a la Diputación Permanente establecida en el artículo 62 que resolverá con iguales atribuciones que las Cortes.

El plazo de suspensión de garantías constitucionales no podrá exceder de treinta días. Cualquier prórroga necesitará acuerdo previo de las Cortes o de la Diputación Permanente en su caso.

Durante la suspensión regirá, para el territorio a que se aplique, la Ley de Orden Público.

En ningún caso podrá el Gobierno extrañar o deportar a los españoles, ni desterrarlos a distancia superior a 250 kilómetros de su domicilio".

En España rige actualmente la Ley de 28 de julio de 1933, denominada de "Orden Público", con las rectificaciones introducidas por Decreto de 18 de octubre de 1945. Después de reglamentar el orden público y señalar las autoridades competentes en materia de orden público, Capítulo Primero y Segundo del Título Primero, prescribe en el Título Segundo las facultades

gubernativas ordinarias, Capítulo Primero, y en los restantes Capítulos, que son los atañedores al caso en estudio, regula el *Estado de prevención*, *Estado de Alarma* y *Estado de guerra*. Esta regulación gradual obedece al menor o mayor peligro en que se encuentre el Estado Español o una región determinada del mismo y a los medios de que echa mano el Gobierno para dominar o no tal situación anormal. Hacemos una exposición somera de estos tres estados.

Estado de Prevención: Se da cuando la alteración del orden público exige que se adopten medidas no aplicables en régimen normal, sin suspender las garantías que establece el Fuero de los Españoles. Toca al gobierno declarar el estado de prevención en todo el territorio nacional o en una parte de él. Tal declaración se hace mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros. Publicado el Decreto respectivo entran en vigor las facultades concedidas ex-profeso y previamente al Gobierno por la misma ley; se aplican las disposiciones procesales del Título III y la Autoridad Gubernativa adopta las medidas que estima pertinentes. Tales medidas están contenidas en el artículo 28 de la propia ley. Van: desde la notificación de todo cambio de dominio o residencia, intervención de comercios o industrias que puedan motivar alteración del orden público, suspensión o aplazamiento de las reuniones públicas y manifestaciones, sello de impresos con dos horas de anticipo a su publicación, hasta la incautación temporal de la industria y el comercio. El estado de prevención dura como máximo dos meses y sólo es prorrogable mediante nuevos decretos, cuya vigencia caduca al mes de su inserción en el Boletín Oficial del Estado. El Gobierno, además, tiene la responsabilidad de dar cuenta a las Cortes del uso que haya hecho de las facultades especiales que la ley les concede, y, en receso de las Cortes, a la Comisión Permanente.

Estado de Alarma: Cuando las medidas tomadas en el estado de prevención son ineficaces para mantener el orden público, entonces el Gobierno, en casos de notoria e inminente gravedad y cuando lo exija la seguridad del Estado, puede suspender las garantías consignadas en los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 18, del Fuero de los Españoles, determinando taxativamente el alcance y duración de la medida. Tal suspensión la hace por medio de un Decreto-Ley y con base en el artículo 35 del propio Fuero. Dicho artículo dice: "La vigencia de los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 18 podrá ser temporalmente suspendida por el Gobierno total o parcialmente mediante Decreto-Ley, que taxativamente determine el alcance y duración de la medida".

Los artículos que se pueden suspender se refieren, respectivamente, a la libre expresión de las ideas, a la libertad y secreto de correspondencia garantizados por el Estado; a la fijación libre de residencia dentro del territorio nacional, a la inviolabilidad del domicilio y no permisión de efectuar registros fuera de lo ordenado por autoridad competente; a la libertad de reunión y asociación y, por último, a la garantía de seguridad, es decir: a la garantía que prescribe que "ningún español podrá ser detenido sino en los casos y en la forma que prescriben las leyes".

La duración del estado de alarma debe estar limitada en el propio Decreto-

Ley y la autoridad hace uso nuevamente de todas las facultades que le concede la ley que regula el estado de alarma. Las medidas o facultades especiales, en términos generales, estriban en hacer precisamente todo lo contrario de lo que previenen los artículos suspendidos del Fuero de los Españoles, e imponer sanciones económicas a los perturbadores del orden público, cuando sus actos no constituyen delito.

Estado de Guerra: Cuando la autoridad civil ha empleado todos los medios ordinarios y extraordinarios, y no puede, por sí sola ni auxiliada por la judicial y militar, dominar rápidamente la agitación ni restablecer el orden, lo previene en un Bando publicado solemnemente y al propio tiempo se comunica urgentemente con la Autoridad Judicial ordinaria, la Militar y el Auditor de la Jurisdicción, disponiendo inmediatamente la declaración del estado de guerra. La autoridad militar adopta, desde luego, todas las medidas que reclama la paz pública. Todo lo anterior se debe comunicar con carácter urgente al Gobierno y a las Autoridades Jerárquicas Superiores. Si no puede haber comunicación de las autoridades inferiores con las superiores, aquellas dispondrán provisionalmente la declaración de guerra.

Los artículos referentes al estado de guerra regulan diversas hipótesis:

a) Cuando la rebelión o sedición se declara en más de una Provincia, o declarada en una sola, hay peligro de propagación, el Gobierno determina el territorio sujeto al estado de guerra;

b) En la Capital de la Nación sólo se declara el estado de guerra con acuerdo del Gobierno;

c) Cuando ocurre en Capitales de Provincia, las autoridades en orden jerárquico que pueden decretar provisionalmente el estado de guerra son: El Gobernador o el que haga sus veces, la Autoridad Judicial, la Autoridad Militar, éstas dos últimas deben ser las de mayor jerarquía;

d) En los pueblos en los que no se puede acudir al Gobernador Civil, se deben reunir para la declaración del estado de guerra: El juez de Primera Instancia o el Decano, si hay más de uno; el Alcalde y el Jefe Militar que ejerce el mando de las Armas;

e) En los pueblos en que no hay Autoridad que ejerza el mando de las armas y el peligro fuera inminente, el Alcalde asume interinamente con carácter de Delegado, las facultades que corresponden a la Autoridad Militar, dando cuenta al Gobernador Civil y a la Autoridad Militar Superior de la Provincia.

Para levantar el estado de guerra se celebra un Consejo de las autoridades siguientes: Autoridad Civil, Judicial, Militar y Auditor de la Jurisdicción. Si el acuerdo es aprobado por unanimidad de votos, se lleva a cabo y se da cuenta al Gobierno. Si es aprobado por mayoría de votos, no se lleva a efecto mientras el Gobierno no resuelva lo conducente.

El Gobierno se reserva en forma exclusiva levantar el estado de guerra cuando él mismo lo ha declarado, lo que se presenta en dos casos:

1. En la Capital de la Nación, y

2. Cuando se declara en más de una Provincia o en una sola y hay peligro de propagación.

Tiene el Gobierno la obligación de dar cuenta a las Cortes sobre la declaración de guerra en cualquier parte del territorio nacional. La duración y prórroga del estado de guerra deben estar fijadas en el propio Decreto-Ley declaratorio del estado de guerra.

Las medidas que se toman para hacer frente a la situación son radicales en grado extremo.

Tengo la impresión de que con el triple estado de Prevención, alarma y guerra, sólo se trata de salvar al Estado Político, *Católico*, Español, y al régimen Franquista, y no al Estado Español en cuanto tal.

CAPÍTULO V

Sistema Mexicano

A) Antecedentes del artículo 29 Constitucional. B) Análisis del art. 29 Constitucional: a) Causas para la suspensión de garantías; b) Autoridades que pueden decretarla; c) Qué se entiende por suspensión de garantías y cuáles se suspenden; d) Procedimiento en la suspensión de garantías; e) Naturaleza jurídica del acto que suspende las garantías; f) Propiedades que debe reunir la suspensión de garantías; g) Concesión de facultades extraordinarias y naturaleza de las mismas; h) Medio para el caso de la suspensión de garantías.

El artículo 29 Constitucional establece la Dictadura Comisoria en México. Dicho artículo en relación con el 49 de la propia Constitución concentra en el Ejecutivo Federal todos los poderes necesarios para que pueda hacer frente a la situación anormal. Comisoria, porque la Constitución, auténtica expresión de la voluntad del pueblo, con los requisitos señalados en el mismo artículo, comisiona al Presidente de la República para que suspenda las garantías que constituyan óbice en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto.

Tremenda es la palabra dictadura, pero más tremenda es la palabra invasión, perturbación de la paz, revolución; por esto sin duda, se acepta y estipula en el Texto Constitucional. La Dictadura en México, pues, tiene base Constitucional y sólo puede ejercerse en los casos, forma y términos prescritos en el artículo ya mencionado.

Ya mencionamos anteriormente que la Dictadura Comisoria recibe también el nombre de Dictadura Constitucional.

A) *Antecedentes del Artículo 29 Constitucional*

México a raíz de su Independencia, se vio obligado a adoptar medidas legales para resolver el problema de su pervivencia como Estado Soberano. Amenazado constantemente por disturbios intestinos, por revueltas interiores, acometido otras veces por potencias extranjeras, tuvo que acoger el medio legal puesto en práctica por otros pueblos para enfrentarse a tales situaciones de peligro y amenaza. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 no consigna la suspensión de garantías en circunstancias de peligro.

Burgoa, citando a Don Isidro Montiel y Duarte en el que se apoya, afirma que la Constitución Federal de 4 de Octubre de 1824 tampoco previó la suspensión de garantías en casos anormales, ya que la separación de poderes que en forma radical se establecía en ambos documentos, hizo imposible el régimen de suspensión de garantías.

Por varios Decretos como el de 25 de agosto de 1829 y por la Ley que expidió el Congreso con fecha 8 de octubre de 1832, se concedieron al Ejecutivo Facultades Extraordinarias. El primer Decreto consigna: "Se autoriza al Ejecutivo de la Federación para adoptar cuantas medidas fueran necesarias a la conservación de la Independencia, del Sistema Federal y de la tranquilidad pública". Sin embargo, por los abusos y excesos en que cayó el Ejecutivo Federal, el Congreso dejó sin efecto varias medidas que el Ejecutivo había adoptado, según Ley del 15 de Febrero de 1831. El Congreso en 1833 y 1834 le concedió nuevamente facultades extraordinarias al Ejecutivo.

Opinión contraria a la de Isidro Montiel y Duarte e Ignacio Burgoa siguen el Licenciado Aguilar y Maya y el Lic. Sergio Vergara. Ambos sostienen —así se desprende de sus estudios "La Suspensión de Garantías" y el "Problema del Sobrevivir Colectivo en los Estados y su medio de Resolución"— que la Constitución de 1824 se ocupó del asunto; más aún, que la propia Constitución de 24, la de 1836 y 1843 recibieron influencia directa de la Constitución de Cádiz de 1812.

Estimo que la Constitución de 24 sólo en forma mucho muy restringida se ocupó de una sola garantía, sin referirse a las demás. Dicha Constitución en su artículo 112 prescribe que el Presidente podrá arrestar "cuando lo exija el bien y seguridad de la Federación", se entiende que sin sujetarse a las fórmulas legales para el arresto de los delincuentes. El Estado Mexicano, pues, sí adoptó en la Constitución de 24 la medida necesaria para hacer frente a situaciones en que estuviera de por medio el bien y seguridad de la Federación.

En cuanto al problema de que la Constitución de 24, la de 1836 y 1843 recibieron o no influencia directa de la Constitución de Cádiz de 1812, hay opinión encontrada entre los Licenciados Aguilar y Maya y Segura Vergara. El Lic. Aguilar y Maya sostiene que las tres Constituciones (las llamamos así por economía) —1824, 1836, 1843— recibieron influencia directa de la Constitución de Cádiz. Por tanto, los artículos 112 de la Constitución de 4 de octubre

de 1824; 18 fracción II, 30 de la Cuarta Ley y 45, fracción V, de la Tercera Ley, de las Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, como el artículo 198 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843, están imbuidas del espíritu que animó el artículo 308 de la Constitución de Cádiz. Por su parte, el Lic. Segura Vergara en el estudio que hace sobre el problema, apunta, empleando el método de semejanza y el intrínseco o sea el derivado de la naturaleza de los preceptos, que los sistemas empleados por los Legisladores de 1824 y 1836 guardan paridad entre sí y una tremenda disparidad con el sistema mexicano de 1843, por lo que afirma que los predichos sistemas no fueron influidos por el Español de 1812. A su vez el sistema mexicano de 1843 guarda similitud notable con el de Cádiz, por lo que concluye —en contra de Aguilar y Maya— que sólo este último sistema fue influido por el Español.

Tales artículos rezan:

Constitución de Cádiz. Artículo 308.—Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las fórmulas constitucionales prescritas para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado.

Este artículo estaba contenido en el número 337 de la primera Constitución de 1812, con la variante de usar "formalidades" en lugar de fórmulas y "en este capítulo" después de "prescritas".

Constitución Mexicana de 1824. Artículo 112.—Las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguientes: ... II.—No podrá el Presidente privar a ninguno de su libertad ni imponerle pena alguna, pero cuando lo exija el bien y seguridad de la Federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas en el término de 48 horas a disposición del Tribunal o Juez competente.

Siete Leyes Constitucionales de 1836. Artículo 18, Fracción II de la Cuarta Ley: No puede el Presidente de la República ... II.—Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, podrá arrestar a los que fueren sospechosos debiendo ponerlos a disposición del Tribunal o Juez competente a los tres días, a más tardar.

Artículo 30 de la Cuarta Ley.—Todo asunto grave del Gobierno será resuelto por el Presidente de la República en Junta de Ministros, quienes firmarán el acuerdo en el libro respectivo, especificando el que o los que disientan.

Artículo 45, fracción V, de la Tercera Ley.—No puede el Congreso General ... V.—Privar ni aún suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes constitucionales.

*Bases de Organización Política de la República Mexicana
o Bases Orgánicas de 1843*

Artículo 198.—Si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la Nación exigiese en toda la República o parte de ella la suspensión de las formalidades prescritas en estas Bases, para la aprehensión y detención de los delinquentes, podrá el Congreso decretarla por determinado tiempo.

Aunque la discusión sobre dicho problema pareciere de poco interés, sin embargo debo manifestar que me inclino por la opinión sustentada por el Lic. Segura Vergara.

El antecedente inmediato de nuestro actual artículo 29 Constitucional lo encontramos en el artículo 29 de la Constitución de 1857. Dicho artículo fue arduamente debatido por el Constituyente de 1856. Bajo el número 34 del Proyecto de Constitución fue presentado por la Comisión en la Sesión del 21 de noviembre de 1856. Está contenido 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 al Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con 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”.

Citaré sintetizando lo expresado por los Constituyentes que tomaron parte en los debates.

Zarco habló en contra del proyecto, lo atacó de “demasiado vago”, porque no se limitaba a casos de invasión y de perturbación, sino que hablaba de “cualesquiera otros”... etc., lo que puede ser utilizado por un Partido o Facción para deshacerse de sus enemigos. Zarco consideró que todo Código Político debe bastar para tiempos normales y para épocas difíciles.

Inconscientemente afirmaba, pues, que todo Código Fundamental debe prever no sólo lo común, ordinario, lo consuetudinario, sino lo anormal, lo extraordinario y lo que rebasa y trasciende el modo constante de vida de un pueblo. Podríamos hasta decir que en el espíritu de Zarco se había infiltrado el espíritu de Maquiavelo y lo hacía decir cosas acertadas aun estando en contra del Proyecto.

..Mata dijo que “en casos de conflicto es indudable que puede ser necesario el estado de sitio, y si la autoridad comete una injusticia, será reparable. Por esto la Comisión ha querido en todo caso salvar la vida del hombre”.

Notamos en esta intervención, como en la de Arriaga, que se tiene especial cuidado en salvar la vida del hombre, pues en cometiendo una injusticia la autoridad con la vida del hombre, dicha injusticia sería irreparable. Arriaga sostuvo que “la democracia es la caridad, es el amor a la humanidad, y así cualquiera que mata o contribuye a la matanza, falta al precepto divino”.

Cerqueda compara los intereses generales de la sociedad, amenazados por

una turba de malvados, con el hombre que en casos normales acude a los Tribunales, pero cuando es agredido puñal en mano por un asesino, tiene derecho, para salvarse, de quitarle la vida. Por eso se debe robustecer el poder para que restablezca el orden, sin respeto a las garantías.

Aranda plantea el problema de la actividad del Poder Judicial en la suspensión de garantías y opina que se deben ampliar de una manera determinada las facultades del Ejecutivo para los casos de invasión y perturbación.

Arriaga manifestó que el artículo no afecta a los Tribunales, los que seguirán ejerciendo sus atribuciones como en tiempos ordinarios, sin variación alguna, y consideró que “el artículo es una necesidad social, pero es también un gravísimo peligro”.

Moreno dijo: “que suspender las garantías individuales es suspender la vida en la sociedad, y se extraña que demócratas que sufrieron tanto de la Dictadura, sean los que quieran hacerla constitucional”. “Será el colmo de la injusticia —manifestó también— que cuando ocurra un trastorno en Puebla, por ejemplo, se suspendan las garantías en Jalisco”.

Cerqueda manifestó que el poder dictatorial se funda en el derecho de propia conservación que tiene la sociedad y a él se recurre cuando la acción de las leyes no basta para salvar el orden público.

Ocampo fue uno de los Constituyentes que defendió el artículo con mayor habilidad, conocimiento y atingencia. Dijo: “El estado normal es la salud, la ley el método higiénico, los casos de perturbación las enfermedades, y la Dictadura el remedio”.

El 22 de noviembre de 1856 se aprobó el artículo 34 del Proyecto de Constitución por 68 votos contra 12. Quedó redactado así: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grande 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 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”.

Olvera presentó con fecha 9 de diciembre de 1856 un Proyecto de Adiciones al Proyecto de Constitución, consistentes en las facultades extraordinarias de que puede ser investido el Ejecutivo. Después de referirse a la conveniencia de dichas medidas, hacer alusión a las Repúblicas modernas: Francia, Inglaterra, dijo que su Proyecto encajaba “entre las facultades del Congreso, después del artículo 30. Con fecha 24 de enero de 1857 la Comisión presentó Dictamen sobre el Proyecto del Diputado Olvera. En vez del Proyecto, la Comisión presentó con su Dictamen una adición al artículo 34. Sabemos que este artículo se refería a la suspensión de garantías individuales. La adición consistió en que ‘si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de

receso, la Diputación Permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

Se aprobó la adición por 52 votos contra 28.

El artículo 34 entró a formar parte en forma definitiva de la Constitución con el número 29. Reza así: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande 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 otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá a las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la Diputación Permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

¿Y en qué consistió el Proyecto de Olvera? Hablaba, entre otras cosas de la misma especie, de que el Congreso debía nombrar dos ciudadanos, quienes reuniendo los mismos requisitos exigidos para ocupar el cargo de Presidente de la República, y asociados con el Presidente, ejercieran las facultades extraordinarias. En otros términos; debía formarse un triunvirato para el ejercicio de las facultades extraordinarias en épocas de invasión, perturbación o cualquier otro peligro.

Se ha dicho que el Proyecto de Olvera no sirvió para la adición que comentamos, pero —pienso— que fue el inspirador de la misma, ya que la fracción I del Proyecto de referencia hablaba de “la concesión (de facultades extraordinarias) se hará o negará votando por Diputaciones”.

Ignacio L. Vallarta hace notar que el artículo 29 de la Constitución de 1857 no salió a la luz pública en los términos en que fue discutido y aprobado en el seno del Constituyente, lo que es verdad. Lo mismo dice Tena Ramírez, con lo que se quebrantó parcialmente la voluntad nacional. Se habló de garantías individuales, y fue lo que se aprobó, y, sin embargo, se suprimió el adjetivo “individuales” en el Texto Constitucional.

León Guzmán, miembro de la Comisión de Estilo designada por el Constituyente, reconoció años después que el artículo 34, hoy 29 Constitucional, fue adicionado con la palabra “individuales” y que la misma no figuró en la Minuta respectiva y, por tanto, ni en el Texto de la Constitución. En conclusión: en el ánimo de la Comisión Dictaminadora y del Constituyente sólo estaban presentes las garantías individuales.

El Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, Tomo II, consigna en la página 260 el Dictamen que ofreció la Primera Comisión de Constitución, integrada por Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román. Se puso a discusión el Proyecto sobre el artículo 29 Constitucional y no habiendo quien hiciera uso de la

palabra, se reservó su votación para cuando hubiera otro artículo no objetado. El Dictamen de la Comisión categóricamente expresa que “la necesidad de la salvación común, prevalece sobre los derechos de los particulares”. Señala dos diferencias con respecto al artículo 29 Constitucional de 1857, consistentes en que:

a) La suspensión podrá contraerse a determinada región o extenderse a todo el país, “ya que el anterior (1857) autorizaba la suspensión en términos generales;

b) La Constitución de 57 ponía a cubierto la vida del hombre, “excepción que prácticamente venía a nulificar el efecto de la suspensión”, mientras que el actual (1917) se refiere a todas aquellas que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; ya que si no comprendiera las que protegen la vida, no produciría otro resultado que poner en descubierto la impotencia del Poder Público para garantizar la seguridad social;

Contiene, además, completa libertad para que los Poderes la decreten fijando el alcance de la suspensión en vista de las circunstancias.

En la Sesión Ordinaria de 13 de Enero de 1917 se aprobó el Dictamen sobre el artículo 29 por 153 votos en pro y 7 en contra. En la Sesión de 25 de Enero de 1917 se aprobó la Minuta relativa al artículo 29 Constitucional. Conclusión: El artículo fue aprobado en la forma y términos en que lo propuso el Ejecutivo.

B) *Análisis del Artículo 29 Constitucional*

El Artículo 29 Constitucional establece: “En los casos de invasión, perturbación, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

En el análisis del artículo 29 Constitucional seguiremos el presente orden:

- a) Causas para la suspensión de garantías;
- b) Autoridades que pueden decretarla;
- c) Qué se entiende por suspensión de garantías y cuáles se suspenden;

- d) Procedimiento en la suspensión de garantías;
- e) Naturaleza jurídica del acto que suspende las garantías;
- f) Propiedades que debe reunir la suspensión de garantías;
- g) Concesión de facultades extraordinarias y naturaleza de las mismas;
- h) Medio para el cese de la suspensión de garantías.

a) *Causas para la suspensión de garantías*

Las causas que señala el artículo sujeto a análisis no son limitativas sino enunciativas. Dentro de ellas caben un sinnúmero de motivaciones. Concretamente el artículo menciona:

1. Invasión, con lo que se denota un estado de hecho, de país extranjero, que en forma armada y violenta, penetra al territorio nacional. Ejemplifica este aserto la invasión de Veracruz en el primer cuarto del presente siglo;

2. Perturbación grave de la paz pública. Esta enunciación nada en detalle nos enseña. Indudablemente que hay perturbación grave de la paz pública, cuando hay invasión; pero también es cierto que si con la expresión anterior se indica una causa de peligro exterior, con la que ahora se analiza se denota tal vez una causa interior, como: guerra civil, motines, golpe de estado o asonada, rebelión, todas las cuales perturban y alteran la paz pública;

3. O cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto. El grande peligro o conflicto se presenta también en los casos anotados anteriormente, pero nos aventuramos a afirmar, empleando el método de eliminación, que en los casos anteriores interviene la voluntad del hombre, mientras que en este último las causas no obedecen ni dependen de la voluntad del hombre, como: epidemias, endemias, temblores, inundaciones o cualquier otro fenómeno de la naturaleza que pueda poner a la sociedad en grande peligro o conflicto. Se menciona que la sociedad debe estar en "grande" peligro o conflicto, con lo que se caracteriza una situación anormal extraordinaria.

b) *Autoridades que pueden decretar la suspensión de Garantías*

Las autoridades que intervienen en la suspensión de garantías son: El Presidente de la República, el Consejo de Ministros, el Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, la Comisión Permanente. Burgoa llama "colaboración funcional" a la participación de los diversos órganos estatales que constitucionalmente son competentes para decretar la suspensión de garantías. Propiamente son dos las autoridades distintas que intervienen. Una, el Presidente de la República, quien "solamente", es decir: con carácter exclusivo, tiene la facultad de iniciativa para suspender las garantías; y otra, el Congreso de la Unión, quien interviene para aprobar la iniciativa de suspensión de garantías que formula el Ejecutivo Federal.

En cuanto a lo que Secretarios de Estado debe decirse que Burgoa critica, lo que también hace Serra Rojas, la expresión Constitucional de "Consejo de Ministros", porque éste sólo se da en los Regímenes Parlamentarios. Tena Ramírez, por su parte, afirma que el Consejo de Ministros interviene parlamentariamente. De todas maneras, los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad alguna ante el Poder Legislativo, sino ante su Jefe que es el Presidente de la República.

La Comisión Permanente, que actúa en receso del Congreso de la Unión, tiene la facultad de aprobar la iniciativa de Decreto que formula el Ejecutivo y que previene la suspensión de garantías; pero no puede, como lo veremos después, otorgar facultades o autorizaciones al Ejecutivo para que haga frente a la situación. Para que se concedan dichas autorizaciones, se debe convocar al Congreso de la Unión, quien únicamente debe acordarlas.

Un problema se presenta respecto a si el Presidente de la República, a quien solamente compete la iniciativa de suspensión de garantías, puede delegar dicha facultad. Opino que no puede hacerlo. Y con respecto a las atribuciones que competen al Presidente con motivo de la suspensión de garantías. Pienso que la respuesta debe ser también no. Sin embargo, Tena Ramírez hace la observación del error cometido en mayo de 1942, cuando se declaró la guerra a Alemania, Italia, Japón, cuya iniciativa sobre suspensión de garantías contenía en el Artículo Tercero Transitorio la facultad del Ejecutivo para delegar parcialmente sus atribuciones. La Comisión Dictaminadora notó el entuerto, lo corrigió sin mencionarlo en el Dictamen, con lo que se violó el Reglamento del Congreso, "pero se salvó la recta interpretación del Artículo 29 de la Constitución".

No compartimos la opinión de Burgoa al afirmar que "tanto el Ejecutivo Federal como el Congreso de la Unión gozan de amplias facultades discrecionales para calificar la existencia y gravedad del estado de emergencia que sea la causa de la situación suspensiva", ya que si se trata simplemente de calificar dicha existencia y gravedad, indudablemente que esto puede hacerlo cualquier ciudadano, institución o quien fuera, incluso el propio Congreso, pero tal calificación sería irrelevante para la declaratoria respectiva de suspensión de garantías que propugna el Artículo Constitucional respectivo, pues el mismo consigna la facultad exclusiva, no delegable, al Presidente de la República para apreciar las situaciones de peligro, gravedad e inminencia y tomar, por tanto, las medidas adecuadas: iniciativa de formular el Decreto de suspensión de garantías.

c) *Qué se entiende por suspensión de garantías y cuáles se suspenden*

Tena Ramírez dice en su Derecho Constitucional Mexicano que la suspensión de garantías significa que se derogan relativamente las limitaciones que en favor de determinados derechos de los individuos, impone la Constitución

al poder público; ábrese así la puerta, que en épocas normales no puede franquear la autoridad sin cometer violencia.

No estamos de acuerdo con semejante opinión, porque aunque en el fondo parece indicar lo mismo, sin embargo una observación ligera descubre la distinción entre derogación y suspensión. El acto derogatorio aunque sea "relativamente" supone la extinción no sólo de vigencia de una ley, sino la extinción de la propia ley, es decir: su anulación. Esto consituiría un sistema extraordinario derogatorio de leyes constitucionales, lo que no encaja dentro de nuestro sistema Constitucional, porque si se observa el aspecto de derogación de una Ley Constitucional, éste reviste todo un proceso regulado no sólo por el Inciso f) del Artículo 72 de la Constitución, sino por el 135 del propio Ordenamiento Jurídico; lo que en otros términos significa que si la suspensión de garantías significara derogación aunque relativa, tendría que seguirse el proceso que la propia Constitución señala y cuando cesara dicha suspensión de garantías, tendría nuevamente que seguirse el procedimiento que marcan los artículos 71, 72, y 135 de la Constitución para que dichas garantías formaran nuevamente parte del Código Político Fundamental. Además, estimo que el espíritu del Constituyente no fue el conceder facultades al Presidente de la República para derogar las garantías que consagra la Constitución, en los casos de emergencia, sino simplemente le concedió la facultad de suspenderlas.

Burgoa se pregunta: "¿En qué estriba la suspensión de garantías? Esta implica la cesación de vigencia de la relación jurídica que importa la garantía individual, o sea, la paralización de la autoridad normativa de los preceptos constitucionales que la consagran. Consiguientemente, a virtud de la suspensión de garantías individuales, tanto los derechos públicos subjetivos como las obligaciones estatales que se derivan o emanan de la relación jurídica que aquellas entrañan, dejan de tener eficacia, ejercitabilidad o exigibilidad jurídicas. Por ende, ni el gobernado o sujeto activo de dicho vínculo puede ejercitar los mencionados derechos de que es titular, ni el Estado y sus autoridades están obligados a observarlos o cumplirlos". Y todavía agrega algo más Burgoa: La cesación de vigencia de las garantías individuales importa también la de sus limitaciones o reglamentaciones legales o constitucionales, puesto que siendo éstas accesorios legislativos, 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 u orgánicas respectivas dejan de estar vigentes". Pensamos que es clara la significación que de la suspensión de garantías da Burgoa. El único reparo que podemos hacerle estriba en su síntesis que propugna, ya que los preceptos constitucionales que las consagran no dejan de tener vigencia "a consecuencia" de la suspensión de garantías, sino que la suspensión de garantías importa simpliciter la no vigencia de los preceptos constitucionales que las consagran.

Aventurándonos a formular nuestra propia opinión sobre suspensión de garantías, diremos que el mismo término en sí parece indicar una fase inter-

media. Ni hay vigencia de la ley, ni la ley está derogada. Simplemente está suspendida, es decir: carece de aplicabilidad y lo que es más: ni siquiera puede ser exigido su cumplimiento por el titular del derecho público subjetivo. Algo así como si se tratase de la *vacatio legis*.

¿Qué garantías se suspenden?... El caso legal que prevé el artículo 29, dentro de la anormalidad, es que el Presidente de la República podrá suspender las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación. Es decir que queda al criterio del Presidente considerar cuáles son las garantías que constituyen óbice para que la situación de peligro, amenaza, perturbación de la paz pública, invasión, pueda rápida y fácilmente liquidarse. Si nos atenemos al artículo 33 de la Constitución que expresa: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país", notamos que las garantías están contenidas en la llamada parte dogmática de la Constitución, es decir: en el Capítulo I del Título Primero de la misma. Por tanto, se debe concluir que tales garantías como las únicas que pueden suspenderse. La recta interpretación del 29 nos conduce a sostener que dicho artículo marca limitativamente que sólo se suspenderán "las garantías que fuesen obstáculo", es decir: no todas, sino las que constituyen estorbo, carga, barrera, para que el Ejecutivo haga frente a la situación de peligro.

Se conjugan dos conceptos además: el concepto de rapidez y facilidad. Indudablemente que tales conceptos son valorados por el Presidente ateniéndose sólo a las circunstancias, a la realidad que viva el país en esa determinada época, a experiencias anteriores, a la medida que dé mejor resultado para solucionar y superar el estado crítico. Buscar el fundamento de rapidez y facilidad no ateniéndose a la realidad y a las circunstancias para la suspensión de las garantías que constituyen obstáculo, sería tanto como no poner los medios adecuados, idóneos, para conseguir el fin. Cabría preguntar si no ajustándose la suspensión de garantías a los criterios de rapidez y facilidad, se podría interponer el amparo?... ¿Quién juzgaría sobre dichos conceptos?... Indudablemente que la Corte. Pero, ¿cuál sería la base en que se apoyaría la Corte para juzgar si la suspensión de garantías se ajustó a los criterios de rapidez y facilidad?... ¿Los mismos que tuvo en cuenta el Ejecutivo? Estimo que puede interponerse el amparo.

d) Procedimiento en la suspensión de garantías

El Procedimiento para la suspensión de garantías está claramente previsto en el propio artículo 29 Constitucional. Es el siguiente.

1. El Presidente de la República es el único que tiene la facultad de iniciativa;

2. El Presidente la propone al Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros "acuerda" con el Presidente de la República la suspensión de garantías. El Consejo de Ministros está integrado por la reunión de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación. El artículo 29 de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en vigor dice: "Se entenderá por Consejo de Ministros para los efectos del artículo 29 de la Constitución General, la reunión de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación. La Junta anterior deberá ser presidida por el Jefe del Ejecutivo Federal. Para dicha reunión se requerirá cuando menos la concurrencia de las dos terceras partes de los funcionarios antes mencionados, cuyos acuerdos deberán tomarse por mayoría de votos de los asistentes".

3. Pasa al Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, a la Comisión Permanente.

La iniciativa de suspensión de garantías, ya acordada con el voto de los integrantes del Consejo de Ministros, pasa al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en los recesos del Congreso, para su aprobación. Entendemos que cuando el Congreso de la Unión "aprueba", sólo cumple con una función sancionadora positiva, formalmente legislativa, pero materialmente administrativa. Formalmente legislativa porque se toma en cuenta el Poder del que dimana el acto de aprobación, pero materialmente administrativa porque el contenido de dicha aprobación no consiste en delegación de Facultades Legislativas. Por esta razón en los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente tiene facultades exclusivamente administrativas, como se desprende de los artículos 78 y 79 de la Constitución, pero no legislativas.

4. La publicación del Decreto que hace el Presidente de la República forma la última fase del procedimiento suspensivo de garantías. Con dicha publicación empieza a tener vigencia la suspensión. Así se estableció en el Decreto de 1942. Dice: "En esa misma fecha (la del 2 de junio de 1942 en que apareció el Diario Oficial de la misma fecha el Decreto Presidencial que declaró el estado de guerra al Eje) empezará a surtir sus efectos en todo el país y para todos sus habitantes la suspensión de garantías materia del presente Decreto, sin que se requiera la reglamentación a que se contrae el artículo 3º". Una observación conviene hacer al respecto: El Decreto de Suspensión de Garantías de 2 de junio de 1942 acabó en México con la *vacatio legis*, lo que tiene plena justificación tratándose del caso excepcional previsto en el artículo 29 Constitucional. El Decreto de Suspensión de Garantías apareció en el Diario Oficial el 2 de junio de 1942 y en esa misma fecha empezó a surtir sus efectos en todo el país y para todos sus habitantes. El presente caso no encaja ni dentro del sistema sucesivo ni dentro del sistema sincrónico previstos por los artículos 3º y 4º del Código Civil del Distrito y Territorios Federales, respectivamente. Por tanto, no compartimos la opinión del profesor Eduardo García Máynez, quien sostiene que "en el derecho patrio existen dos

sistemas de iniciación de la vigencia: el sucesivo y el sincrónico". (Introducción al Estudio del Derecho, pág. 59).

Razonemos: por razones obvias no nos ocuparemos del sistema sucesivo sino solamente del sincrónico. El artículo 4º del Código Civil expresa: "Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior". Comentando esta disposición García Máynez dice: "Este precepto tiene el defecto de no señalar el término de la *vacatio legis*. Si la disposición se interpretase literalmente, cabría sostener que una ley puede entrar en vigor en toda la República media hora después de su publicación, de establecerse así en sus artículos transitorios. Ello equivaldría a destruir el principio de la *vacatio legis* y daría origen a grandes inconvenientes y abusos. Por ello creemos que cuando en el texto legal se dice —cosa que a menudo ocurre —que las disposiciones del mismo entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial, no debe aplicarse el sistema sincrónico, sino que hay que tomar como pauta, pese a sus defectos, las reglas del sucesivo".

Según esta opinión habría que interpretar entonces que en el Decreto de suspensión de garantías del 2 de junio de 1942 no rige el sistema sincrónico, sino el sucesivo, lo que resultaría totalmente contraproducente dado el estado excepcional en que vivía el país, estado —nada menos— de guerra. Pero pensamos que en esa ocasión tampoco rigió el sistema sincrónico, ya que el mismo expresa que cuando la ley, reglamento, etc., fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior; no rigió en esa ocasión el sistema sincrónico porque el Decreto apareció y se publicó no con anterioridad, sino empezó a regir en la misma fecha de su publicación. No hubo por tanto *vacatio legis*. Este sistema podría denominarse "sistema sincrónico extraordinario" o "sistema sincrónico de estricta literalidad" y tendría aplicación sólo en los casos del 29 Constitucional.

e) *Naturaleza jurídica del acto que suspende las garantías*

Vamos a entrar al estudio de la naturaleza jurídica del acto que suspende las garantías. Antes que nada se trata de un acto constitucional, pero cuya naturaleza o esencia no nos la proporciona el Derecho Constitucional, sino el Administrativo.

Hemos empleado el término naturaleza o esencia no en su sentido filosófico-natural, como "quod quid est", que dijo Aristóteles, y, por tanto, permanente, invariable en el tiempo y en el cosmos, lo que con fundamento ha criticado Recasens Siches en sus clases de Filosofía del Derecho, cuando dicho concepto se refiere a nociones de derecho positivo; sino en una significación más amplia: como los distintos elementos básicos dados por el hombre, para obtener una entelequia jurídica. En otros términos: estimamos que el concepto de naturaleza o esencia puede emplearse como "lo que una cosa

es" (quod quid est), pero eso que la cosa es, lo es artificialmente, formado por el hombre para determinado tiempo y determinado territorio, entrañando en sí misma la posibilidad de ser alterada o cambiada radicalmente.

Adentrémonos ahora en la naturaleza jurídica del acto que suspende las garantías. Lo veremos y estudiaremos:

- 1º Simplemente como acto jurídico, y
- 2º Como acto jurídico relacionándolo con los Poderes de los cuales emana.

1º La suspensión de garantías como acto jurídico. Haremos referencia a dos conceptos fundamentales: Hecho Jurídico y acto jurídico. Por hecho jurídico se entiende un acontecimiento natural o del hombre al que se relacionan determinadas consecuencias de derecho. Por acto jurídico: manifestación de voluntad con intención de producir efectos de derecho. (Crear, modificar, extinguir, derechos y obligaciones). El acto que suspende las garantías es desde luego un acto jurídico, pues expresamente lleva la intención de producir consecuencias de derecho. Sus elementos son:

- a) Sujeto.
- b) Voluntad.
- c) Objeto.
- d) Motivo.
- e) Fin.
- f) Forma.

Veremos cada uno de estos elementos proyectados al acto de suspensión de garantías.

A) Sujeto. Por sujeto se entiende el órgano de la Administración que lo realiza. Debe tener aptitud legal o competencia. Aquí cabe mencionar la distinción que existe entre órgano y titular. Órgano representa la unidad abstracta, la esfera de competencia; Titular: una persona concreta. El sujeto que suspende las garantías está formado así: El Presidente de la República tiene la iniciativa; interviene el Consejo de Ministros "acordando" con el Presidente; interviene el Congreso de la Unión y en sus recesos, la Comisión Permanente, para aprobar; Por tanto, el Artículo 29 les da únicamente competencia a dos poderes: al Ejecutivo y al Legislativo. En el primero hay una especie de desdoblamiento: actúa como órgano y también como titular; el segundo sólo interviene como órgano.

B) Voluntad. Por voluntad se entiende la manifestación libre de un querer. Aquí se presenta el problema de enfocar la voluntad a un género colegiado. El artículo 29 de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos señala los requisitos para que la expresión de voluntad sea válida. Los requisitos son:

- a) Reunión de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación;

- b) Dicha reunión debe estar presidida por el Jefe del Ejecutivo;
- c) Que el quorum legal se integre con las dos terceras partes de los funcionarios mencionados;
- d) Que los acuerdos deberán tomarse por mayoría de votos de los asistentes.

Si no se dan y realizan todos estos requisitos, pensamos que los acuerdos tomados en contra de tal precepto, no surten efectos.

C) Objeto. El objeto debe ser determinable o determinado, posible y lícito. Debe ser determinable o determinado para que el acto no resulte ineficaz. Posible, porque "ad impossibile nemo tenetur". Lícito, es decir: que la ley lo autorice imperativa o discrecionalmente. El objeto, pues, está constituido por la propia suspensión de garantías. Se trata de una licitud discrecional.

D) Motivo. El motivo consiste en el presupuesto necesario que lo provoca. El 29 menciona como motivo: Invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto.

E) Fin. El fin que se persigue con el acto suspensivo de las garantías es hacer frente rápida y fácilmente a la situación de peligro y restablecer la paz pública y el orden jurídico. El fin debe perseguir un interés, general, no ser oponible a la ley, que el que lo persiga tenga competencia y que se persiga por medio de los actos que la ley señala. Restablecer la paz pública constituye un interés general que prevé el 29 Constitucional, autorizado por la propia ley, realizado solamente por quien tiene competencia y a través de los medios que la misma ley prescribe.

F) Forma. La forma comprende los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera el acto jurídico. Hay dos formas: la oral y la escrita. El acto que genera la suspensión de garantías debe revestir la forma escrita. Nos apoyamos en el artículo 16 Constitucional que dice: "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Si aplicamos la clasificación de los actos administrativos que hace Gabino Fraga al acto suspensivo de garantías individuales, tenemos:

Que los actos por su naturaleza son: materiales y jurídicos. Ya dijimos que el acto de suspensión de garantías es jurídico.

Por las voluntades que intervienen en su integración son: actos simples o unilaterales cuando sólo hay una manifestación de voluntad; plurilaterales cuando intervienen varias voluntades. Hay varias especies: Acto contractual, cuando concurren varias voluntades, con objeto y finalidad diferentes; acto colectivo o complejo, cuando concurren varias voluntades con la misma finalidad e idéntico objeto, es decir: hay voluntades paralelas; acto colegial el que se da en un Consejo Municipal o en un Tribunal Colegiado; actos-uniión cuando se nombra un empleado público. El acto suspensivo de garantías es un acto colectivo o complejo porque intervienen varias voluntades paralelas. Burgoa lo llama de "colaboración funcional".

Por la relación de dichas voluntades con la ley, son: actos obligatorios, reglados o vinculados y actos discrecionales. El acto obligatorio constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de la norma, cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. "En esta clase de actos la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente para actuar, sino también si ésta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones, según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso". (Vitta. Dir. Am. T. I, pág. 288, citado por Fraga, pág. 126). El acto discrecional se da cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o no, o en qué momento debe obrar, o cómo debe obrar, o en fin, qué contenido va dar su actuación. (Bonard. Dir. Am. citado por Fraga, pág. 126).

Pensamos que respecto del Presidente de la República el 29 Constitucional le deja un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse; deja al criterio del Ejecutivo las consideraciones subjetivas sobre el caso, como: se han presentado o no las situaciones previstas por el propio 29, las circunstancias son ya graves, el interés público exige ya la intervención dictatorial del Ejecutivo para salvaguardar el orden constitucional. Se trata, pues, de un acto discrecional.

Con respecto al Consejo de Ministros y el Congreso de la Unión o Comisión Permanente, en su caso, el acto es vinculado. Ambas autoridades deben actuar y el 29 les señala la manera de cómo deben actuar, no dejándoles margen a diversidad de resoluciones. El Consejo de Ministros debe estar de acuerdo con el Presidente de la República y el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, debe actuar "aprobando".

Por el radio de aplicación los actos son: internos y externos. Internos si sólo producen efectos dentro de la esfera administrativa, como las Circulares; externos si los efectos trascienden la esfera administrativa. A través de estos actos se realizan las actividades fundamentales del Estado. No es necesario aclarar que el acto suspensivo de garantías es un acto externo.

Por el contenido y efectos jurídicos los actos son: Actos que amplían la esfera jurídica de los particulares; actos directamente encaminados a limitar la esfera jurídica de los particulares y actos que sólo hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho. El acto suspensivo de garantías tiene un contenido encaminado directamente a limitar la esfera jurídica de los particulares, constriñéndoles determinados derechos públicos subjetivos.

2º Como acto jurídico relacionándolo con los poderes de los cuales emana. El acto que analizamos forma parte de la entraña de las funciones y atribuciones del Estado. Diremos unas cuantas palabras sobre el particular siguiendo a Fraga.

El concepto de atribución comprende el contenido de la actividad del Estado; lo que el Estado debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. La teoría de las funciones se basa

en la teoría de la división de poderes. Las funciones del Estado se pueden ver bajo un doble aspecto: formal y material. El criterio formal, subjetivo, orgánico, se circunscribe al órgano o poder del que dimana la función; pasa por alto la naturaleza de la actividad. Bajo este criterio las funciones son formalmente legislativas, administrativas y judiciales. El criterio material, objetivo no orgánico, se refiere a la naturaleza de la actividad estatal y pasa por alto el poder del que emana dicha actividad. Bajo este criterio las funciones son materialmente legislativas, administrativas y judiciales. Comúnmente coinciden el aspecto formal y material de la función; pero excepcionalmente no. Dicha excepción debe estar expresamente señalada por la ley. Este es el caso del 29 Constitucional, como veremos abajo. Las funciones del Estado se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza: actos que producen consecuencias de derecho, como cuando se expiden leyes, se dictan sentencias o se dan órdenes administrativas; y actos que solamente producen consecuencias de hecho, como cuando se moviliza a la fuerza pública, se hacen planificaciones, se transportan mercancías o correspondencia, se imparte enseñanza, etcétera.

Pues bien: la suspensión de garantías constituye un acto administrativo bajo el doble aspecto: material y formal, en cuanto la realiza el Presidente de la República. El Decreto que lleva consigo la suspensión de garantías emana del Presidente de la República —aspecto formal— y el contenido del mismo es ley no ley. Ley en cuanto adopta los caracteres de toda ley; no es ley, porque el contenido de la misma no proviene de delegación ni expresa ni tácita del único poder que puede legislar: el poder legislativo. Este Poder únicamente aprueba (con aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso), pero no delega facultades legislativas en el acto de suspensión de garantías. Hemos visto anteriormente que la Comisión Permanente no tiene facultades legislativas, como que la aprobación que hace el Congreso tampoco constituye delegación de facultades legislativas. Si así fuera, el Decreto que suspende las garantías sería formal y materialmente una ley.

f) *Propiedades que debe reunir la suspensión de garantías*

Estimamos que las propiedades de la suspensión de garantías no forman parte de la esencia de la propia suspensión ni como género ni como diferencia, no conformando, por tanto, la especie suspensión de garantías; pero si adoptamos el nombre de "propiedades" de la suspensión, se debe precisamente a que las propiedades que mencionaremos fluyen de una manera necesaria de la suspensión de garantías, formando así la primera parte de la Dictadura Constitucional. La Dictadura Constitucional se ensambla con la suspensión de garantías y con la concesión de facultades extraordinarias.

El presupuesto de la suspensión de garantías lo constituye el caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto. Dado el presupuesto necesario, las propiedades de la suspensión son:

- a) Solamente el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros y aprobación del Congreso o Comisión Permanente;
- b) Ámbito territorial: todo el país o lugar determinado;
- c) Garantías que se pueden suspender: de la primera a la vigésima octava;
- d) Solamente las que constituyen obstáculo;
- e) Ámbito temporal: limitado.
- f) La suspensión no se contrae a determinado individuo;
- g) Por Prevenciones Generales.

Hemos visto con algún detalle lo referente al inciso a) Con respecto al inciso b) cabe decir que las garantías que se suspenden pueden suspenderse en todo el territorio nacional o lugar determinado. Esto dependerá de la zona en que se localice el peligro, la amenaza o el caso excepcional, en caso de ser limitado a determinado lugar, o en todo el territorio nacional cuando el peligro amenaza la soberanía del Estado.

Sobre la temporalidad limitada de la Dictadura hay que decir que ya desde antiguo se le reconoció dicha propiedad. Tácito dijo: "Dictadura ad tempus sumebatur". Castelar: "Poder circunstancial... las circunstancias la traen, las circunstancias se la llevan". La ley de primero de junio de 1942 dijo que la suspensión duraría todo el tiempo de la guerra y sería susceptible de prorrogarse a juicio del Ejecutivo hasta treinta días después de la fecha de cesación de las hostilidades.

La no contracción de la suspensión de garantías a determinado individuo tiene como finalidad cumplir con el artículo 13 Constitucional. No debe constituir el Decreto una ley privativa como la de 1824 contra Iturbide y la de 1861 contra Leonardo Márquez y cómplices.

La propiedad de "por medio de prevención generales" se satisface con la Ley Reglamentaria del Decreto de suspensión de garantías, que expide el Congreso. En dicha ley el Congreso enumera las garantías suspendidas y las facultades de que goza el Ejecutivo respecto a cada una. Así se hizo en 1942.

g) *Concesión de Facultades extraordinarias y naturaleza de las mismas*

Guardando estrecha relación con la suspensión de garantías se encuentra la concesión de facultades extraordinarias. Tena Ramírez afirma que "otro medio que la Constitución, aparte de la suspensión de garantías, concede al Ejecutivo para hacer frente a la situación de peligro es el otorgamiento de las autorizaciones conferidas por el Congreso". Las autorizaciones del 29 son las facultades extraordinarias del artículo 49 Constitucional. Pues bien, las autorizaciones o facultades extraordinarias las concede al Ejecutivo exclusivamente el Congreso y nunca la Comisión Permanente. La Comisión Permanente tiene exclusivamente facultades administrativas (Fraga, Der. Adm. n.º 57, pág. 75), mientras que las facultades extraordinarias que el Congreso delega

al Presidente de la República constituyen facultades legislativas. Esta concesión se rige por los artículos 29, 49 y 71 de la Constitución. Existe una diferencia no de grado, sino de esencia entre la suspensión de garantías y la concesión de facultades extraordinarias. En la suspensión intervienen además del Presidente y del Consejo de Ministros, el Congreso o la Comisión Permanente, en su caso. En la concesión de facultades extraordinarias únicamente interviene el Congreso, pero nunca la Comisión Permanente. En ambas encontramos la presencia del Congreso, pero de diferente manera. La Comisión Permanente no puede dar lo que no tiene, como son las facultades legislativas; mientras que el Congreso sí. En tanto que en la suspensión de garantías el Congreso simplemente aprueba dicha suspensión, en la concesión de facultades extraordinarias delega parcialmente algo que le es propio: legislar.

Si atendemos a la naturaleza de las facultades extraordinarias de que hace uso el Ejecutivo durante la suspensión de garantías, vemos que, aplicando el criterio formal y material que rige las funciones de los Poderes, se tiene: Que el Presidente de la República realiza un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo. Cuando el Presidente expide, pues, la Ley Marcial o la Ley de Prevenciones Generales o Ley Reglamentaria dl Decreto de suspensión de garantías, realiza un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo. En esto estriba la delegación que hace el Congreso.

La Ley de Prevenciones Generales tiene los caracteres de toda ley: es imperativa, general, abstracta, coercible. Sea que las autorizaciones concedidas al Ejecutivo le amplíen la esfera administrativa, sea que le transmitan facultades legislativas, debe regir también para las mismas el principio de relatividad del 29 Constitucional. Es decir: Las leyes que expida el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias sólo deben servir para hacer frente a la situación de peligro y por tanto, deben ser limitadas en cuanto al ámbito espacial: en todo el país o lugar determinado; limitadas temporalmente: Dictadura ad tempus sumebatur; pasado el estado excepcional deben dejar de tener vigencia tales leyes. Las leyes expedidas en uso de facultades extraordinarias deben ser también única y exclusivamente para hacer frente a la situación de peligro y referibles a las garantías suspendidas, sin contraerse a determinado individuo. Esto que es tan obvio y que justamente encaja dentro del espíritu del 29 y 49 Constitucional, no ha sido observado rigurosamente en nuestro país. Recordamos suscitadamente el destino de las facultades extraordinarias en el curso de nuestra historia legislativa y judicial.

Tena Ramírez afirma que "bajo la vigencia de la Constitución de 1857, de las dos medidas que otorgaba el artículo 29 para hacer frente a una situación grave, una de ellas se mantuvo siempre dentro de los moldes rígidos del precepto constitucional: es la suspensión de garantías individuales. Jamás llegó el Congreso a suspender garantías, sino con el propósito de combatir la situación prevista por el 29. Los demás requisitos exigidos para la suspensión por este precepto, se observaron en todos los casos.

"En cambio, la otra medida excepcional, como es el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, se separó poco a poco del texto y de su

espíritu, para seguir un camino independiente. Las facultades extraordinarias fueron casi siempre de índole legislativa. Concedidas al principio como un complemento de la suspensión de garantías, para afrontar con éstas una situación anormal, pronto el Ejecutivo utilizó sus facultades legislativas fuera del objeto para el cual le fueron concedidas, quiere decir que las utilizó para expedir o reformar la legislación ordinaria, que no podía considerarse como de emergencia. Una vez que esta desviación se consumó, ya no había razón para seguir condicionando el otorgamiento de facultades extraordinarias a la previa suspensión de garantías como antecedente de las facultades extraordinarias; en efecto, la suspensión de garantías llegó a ser un estorbo para la delegación de facultades legislativas, pues la gravedad de aquella sólo permitía emplearla cuando se presentara realmente una situación anómala, mientras que la función legislativa encomendada al Presidente era algo que parecía natural y que por eso podía emplearse aún en épocas normales; de aquí que si la segunda medida no podía existir sin la primera, como lo quería la Constitución, la suspensión de garantías venía a ser un verdadero estorbo para la delegación de facultades extraordinarias. Hecho a un lado el obstáculo, independientes entre sí los dos recursos, las facultades extraordinarias medraron con vida propia y lozana".

"Frente a la colusión del Legislativo y Ejecutivo, qué actitud tomó el Poder Judicial? Se hizo cómplice de los otros dos Poderes? A medida que éstos se alejaban cada vez más del recto sentido del artículo 29, la Suprema Corte buscaba nuevos argumentos para justificarlos". La jurisprudencia fue siempre en pos de la legislación, en cada una de las etapas principales que ésta recorría.

Guadalupe Bros, en 1876, pidió amparo ante el Juez Primero de Distrito Federal contra la ley de 19 de julio de 1876. Esta ley fue expedida por el Presidente Lerdo en uso de facultades extraordinarias y previa la suspensión de garantías e imponía una contribución extraordinaria para el establecimiento y conservación de la paz pública. La tesis del amparo se fundó en que el Congreso no puede delegar facultades legislativas al Ejecutivo, sino sólo concederle "mayor amplitud de acción administrativa", pues de otro modo se infringiría el artículo 50 (hoy 49) que habla de la división de Poderes. El Juez negó el amparo. El argumento del Considerando IV de la sentencia fue: "El artículo 29, además de permitir la suspensión de los derechos del hombre, concede facultades al Congreso para que dé al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias a fin de que 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". El Considerando VII de la sentencia del Juez mencionado, José María Landa, sirvió de apoyo a la tesis sostenida por Vallarta, dice: "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 su 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 a una sola persona". La Corte confirmó la sentencia denegatoria del amparo.

El 6 de julio de 1877. La Corte al resolver el amparo interpuesto por Faustino Goribar, rectificó su criterio anterior y le concedió el amparo al quejoso, a pesar de que el acto reclamado consistía en la misma Ley de Julio de 76, aplicada al caso Bros. El nuevo argumento que esgrimió la Corte —que no es argumento y menos jurídico, sino argumento "quia nó minor leo"— fue: "que la ejecutoria de 13 de noviembre de 1876, que negó a la señora Bros el amparo de la justicia federal en un caso semejante al presente, sólo se funda en las razones emitidas por el Inferior, que interpretó erróneamente el artículo 50 ... dando el artículo 29 una extensión contraria al propio artículo 50".

El 25 de octubre de 1879 la Suprema Corte negó el amparo a la viuda del General Imperialista Almonte, contra la orden de confiscación de una casa, apoyada en la ley de 16 de agosto de 1863, expedida por el Presidente de la República con base en la Ley de suspensión de garantías de 27 de mayo de 1863. La Corte volvió al criterio sustentado en el caso de la señora Bros. Vallarta reprodujo los argumentos del Juez Landa variando los términos. Dijo: "Reteniendo el Congreso la Suprema potestad legislativa, ni se reúnen dos poderes en una misma persona, ni se deposita el Legislativo en un individuo, ni se infringe por consecuencia el artículo 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 modo permanente, es decir, que el Congreso suprima al Ejecutivo para asumir las atribuciones de éste, o que a la Corte se le declare Poder Legislativo, o que el Ejecutivo se arrogue las atribuciones judiciales". Después se refirió Vallarta al Proyecto de Olvera en el Constituyente, a que en ciertos casos no basta la supresión de garantías para salvar situaciones difíciles y por eso el Constituyente sancionó la teoría de las facultades extraordinarias.

Pero hasta tales momentos, las facultades extraordinarias se circunscribieron al 29 constitucional.

La Ejecutoria de 21 de enero de 1882 que resolvió el amparo de Guadalupe Calvillo contra la Ley de Organización de Tribunales de 15 de septiembre de 1880, expedida por el Ejecutivo y aprobada posteriormente por el Congreso, trató de conciliar la tesis de Vallarta sobre delegación de facultades exclusivamente en los casos del 29, con la nueva situación que ya no encuadraba dentro del 29. Tena Ramírez hace notar que dicha ley de Organización de Tribunales se salió completamente del espíritu del 29. Con la Ejecutoria mencionada surgió una nueva técnica legislativa: las leyes expedidas por el Ejecutivo son leyes desde el momento en que las aprueba el Congreso.

Después, cuanta delegación de facultades extraordinarias se concedió al Ejecutivo fuera de la letra y espíritu del 29, fue justificada con la tesis de

Vallarta: "No se faltaba al principio de la división de Poderes, cuando la transmisión de la función legislativa era parcial y no implicaba la desaparición del órgano legislativo, que era lo que prohibía el artículo 50". Con base en este argumento, la Corte justificó y salvó toda la legislación porfiriana expedida en uso de facultades extraordinarias y fuera del 29 constitucional.

El Constituyente de Querétaro aprobó la adición al artículo 49 que Venustiano Carranza presentó. La adición consistió en: "Salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29". Con esta adición se pretendió constreñir la concesión de facultades extraordinarias exclusivamente a los casos del 29, terminar con el ominoso papel que presentaba el Legislativo, reducido por mucho tiempo a simple delegador de facultades. No obstante la reforma mencionada, el propio Constituyente de Querétaro violó la disposición adicionada, ya que concedió facultades legislativas al Ejecutivo en el ramo de Hacienda, siete días después de entrar en vigor la Constitución de 1917. Infringiendo, pues, el Congreso los artículos 49 y 29 de la Constitución, abdicó de sus facultades legislativas en materia hacendaria. Qué hizo la Corte ante este nuevo caso? La Corte justificó esas delegaciones "en términos tan amplios que causan asombro", según valoración de Tena Ramírez. La Suprema Corte inspirándose nuevamente en Landa y Vallarta justificó la delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo diciendo: "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". (Semana Judicial de la Federación T. L. pág. 489, citado por Tena).

Compartimos la opinión de Tena Ramírez porque dicha cooperación o auxilio de un poder a otro, no está prevista en ningún artículo de la Constitución. Pero hay algo más, el propio Congreso infringió nuevamente el artículo 49, ya que dicho artículo expresamente señala que las facultades extraordinarias sólo se conceden conforme a lo dispuesto en el artículo 29 y este precepto, que también infringió, prescribe que sólo se concederán cuando hay suspensión de garantías. Más aún, la recta interpretación exige que las facultades extraordinarias que se conceden y de las que haga uso el Ejecutivo, deben guardar una relación de medio a fin con respecto a la situación excepcional, es decir: la legislación que expida el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias debe servir precisamente para hacer frente a la situación anormal y para que el país o la región determinada vuelva al estado de normalidad.

Con fecha 12 de agosto de 1938 se adicionó el artículo 49 constitucional, siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas. Es conveniente resaltar algunos conceptos de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial: que con frecuencia el Ejecutivo solicitaba facultades extraordinarias para legislar en determinados ramos; que tal práctica menoscaba las actividades del Poder Legislativo, "contrariando en forma que pudiera ser grave el sistema de Gobierno representativo y popular establecido por la Constitución,

puesto que reúne, aunque transitoria e incompletamente, las facultades de dos poderes en un solo individuo, lo cual independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado Mexicano, ya que la división en el ejercicio del poder es una de sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad va sumando facultades al Ejecutivo con el inminente peligro de convertir en Dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal". Ratifica el Ejecutivo que solamente en los casos del 29 Constitucional se justifica la concesión de facultades extraordinarias y adiciona el artículo con "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar". Dicha adición no añadió nada nuevo al Texto Constitucional, pero en concepto de Tena Ramírez derogó la jurisprudencia que "por reiterada y antigua había deformado el correcto sentido del artículo 49".

Con base en la Ley aparecida en el Diario Oficial de 2 de junio de 1942, nuestro país declaró el estado de guerra al Eje: Alemania, Italia y Japón. Como consecuencia del estado excepcional creado aparecieron varias leyes, encuadradas todas dentro de los artículos 29 y 49 de la Constitución. Dichas leyes fueron: el Decreto de Suspensión de Garantías Individuales aparecido también el 2 de junio de 1942; la Ley Reglamentaria aparecida el 13 de junio de 1942, llamada "Ley de Prevenciones Generales", de fecha 12 de septiembre de 1942 y el Decreto de 14 de agosto de 1945 que prorrogó por un mes la suspensión de garantías individuales. Pero al lado de esta legislación constitucional y durante los años de 1942 a 1945 el Ejecutivo promulgó diversas leyes hacendarias y de otra índole en uso de facultades extraordinarias, las que deben considerarse anticonstitucionales, porque no se refieren ni relacionan con las finalidades previstas por el artículo 29 Constitucional.

Estimamos que la reforma de 28 de marzo de 1951 con la que se adicionó nuevamente el artículo 49 se salió del cauce constitucional. La reforma que dice: "en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar", se salió del cauce constitucional —aunque esté dentro de la Constitución— porque las facultades extraordinarias sólo se justifican en estado de necesidad, en situaciones de peligro, en casos excepcionales y sólo para hacer frente a las mismas situaciones de peligro y a los casos excepcionales. Se ha regulado una nueva concesión de facultades extraordinarias dentro de situaciones ordinarias, comunes, de normalidad, con la reforma mencionada, y se ha constitucionalizado una frecuente desviación del Poder Ejecutivo, pero se ha abierto una puerta para conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo fuera de los casos excepcionales. El poder legislativo, pues, ha abdicado, por lo menos en parte del ramo hacendario, de sus facultades legislativas.

h) Medio para el cese de la suspensión de garantías

Resulta de interés saber el medio que se debe emplear para volver nuevamente al régimen constitucional normal. Pueden surgir varias hipótesis:

a) Que subsistan las causas que dieron origen a la suspensión de garantías, pero que el Decreto que las suspendió fije fechas determinada para la cesación de la suspensión y que dicha fecha ya se hubiera cumplido. Pensamos que en este caso cabe prórroga mediante nuevo Decreto, con las mismas formalidades para seguir manteniendo el estado suspensivo de garantías;

b) Que no subsistan las causas de la suspensión de garantías y que la fecha contenida en el Decreto para el cese de la suspensión haya resultado más amplia. En este caso el régimen suspensivo de garantías termina al desaparecer las causas que le dieron origen;

c) Que el Decreto suspensivo de garantías no señale fecha, sino solamente indique la transitoriedad del mismo en función de los hechos que motivaron la suspensión de garantías, tal como sucedió con el Decreto de suspensión de 1942, el que en su artículo 2º establecía: "La suspensión a que se refiere el artículo anterior, durará todo el tiempo en que México permanezca en estado de guerra con Alemania, Italia y el Japón, o con cualesquiera de estos países, y será susceptible de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta treinta días después de la fecha de cesación de las hostilidades". Surgen dos preguntas: agosto de 1945, artículo 1º, ¿para que cese la suspensión de garantías?

1. Basta el simple transcurso de los treinta días que señaló dicho artículo 2º del Decreto, ya que fue prorrogado por nuevo Decreto de fecha 14 de agosto de 1945, artículo 1º, ¿para que cese la suspensión de garantías?

2. ¿Se requiere un nuevo Decreto para el cese de la suspensión de garantías?

Hay opiniones encontradas al respecto, Burgoa opina que la cesación del régimen suspensivo de garantías opera ipso facto, "una vez desaparecida la causa que la determinó o tan luego como transcurrió el plazo de treinta días a que tal precepto se refiere, puesto que ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo ni cualquiera otra autoridad estatal, tuvieron facultad para retardar dicha cesación, máxime que la Constitución prohíbe toda posible demora sobre el particular, al establecer en el artículo 29 que la suspensión de garantías debe decretarse por tiempo limitado, entendiéndose por tal el lapso durante el cual subsista la situación anómala que hubiera originado dicha suspensión". Por tanto, concluye, toda la legislación de emergencia que dictó el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias perdió también, por ese hecho, su vigencia.

No ha faltado quienes han pensado que para que cese el estado suspensivo de garantías, la Ley de Prevenciones Generales y demás leyes expedidas en uso de facultades extraordinarias, debe seguirse el mismo procedimiento que se siguió para su creación; que debe aplicarse extensamente el principio de la "autoridad formal de la ley" que estriba en que las resoluciones del Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas, más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos que determinaron la formación de la resolución primitiva". Dicha opinión se funda en el inciso f) del artículo 72 Constitución al que dice: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

¿Cómo dejó de tener vigencia el Decreto de Suspensión de Garantías de 2 de junio de 1942?

El Congreso de la Unión expidió el Decreto sobre cesación del estado suspensivo de garantías con fecha 28 de septiembre de 1945.

Pensamos que este sistema adoptado para la cesación del estado suspensivo de garantías está desviado, porque la Constitución señala en el mismo artículo 29 que se suspenderán por "tiempo limitado": sumándonos, además, a la opinión sustentada por Burgoa de que basta la desaparición de las causas que motivaron la suspensión de garantías, para que por eso mismo, de facto y de iure, cese el estado suspensivo de garantías y se torne nuevamente al estado de Plenitud Constitucional. Estamos también de acuerdo con él en que la legislación de emergencia dictada por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias perdió también, por el mismo hecho, su vigencia.

Por otra parte, no compartimos la opinión de que para la cesación del estado suspensivo de garantías debe operar el principio de la "autoridad formal de la ley", porque dicha interpretación no encaja dentro de la letra y el espíritu del 29 Constitucional, que expresamente manifiesta que "por tiempo limitado" se suspenderán las garantías, lo que quiere decir que fuera del límite marcado en el Decreto de Suspensión de Garantías se restablece plenamente el Orden Constitucional.

Un último problema que se plantea es el que se refiere al Decreto del Congreso de la Unión de fecha 28 de septiembre de 1945, que convirtió en leyes ordinarias diversos cuerpos legales de emergencia.

Al analizar este problema sintetizaré a Burgoa.

Las leyes de emergencia que se convirtieron en ordinarias por Decreto del Congreso de la Unión al "ratificarlas", son inconstitucionales. El Poder Legislativo Federal violó las garantías de seguridad jurídica contenidas en los artículos 29 y 49 de la Constitución. En efecto, las leyes de emergencia sólo deben tener vigencia durante la situación anormal, excepcional. Al rebasar el ámbito de transitoriedad de sí mismas, se les concedió un imperio normativo sin existir ya las causas que les dieron origen.

El Congreso, al "ratificar" dichas leyes de emergencia contenidas en el Decreto de Cesación del estado suspensivo de garantías, violó también la garantía de competencia constitucional contenida en el artículo 16, primera parte. En ningún artículo de la Constitución se lee que el Congreso esté facultado para "ratificar" leyes del Ejecutivo, entendiéndose por ratificar la confirmación de normas ya existentes. No teniendo competencia para "ratificar" el Congreso, al expedir el Decreto de 28 de septiembre de 1945, no se fundó en ley alguna, careció de causa legal y violó la garantía ya mencionada.

El mismo Decreto y las leyes ratificadas infringen también la garantía del 14 Constitucional, primer párrafo, pues son retroactivas y, por tanto, alteran los derechos de los afectados.

En fin, concluye Burgoa: "contra de dicho Ordenamiento y de las leyes de emergencia que éste convirtió en cuerpos normativos ordinarios por virtud de la aludida ratificación, procedía con evidencia el juicio de amparo.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

1. Se ignora si existió la Dictadura legal en Grecia.
2. La Dictadura sí existió legalmente en Roma para casos excepcionales.
3. Dicho sistema dictatorial se extendió a los países del mundo, entre ellos: Estados Unidos de Norte América, Rusia, Suiza, Francia, España y México.
4. En Suiza se da también parcialmente la Dictadura Anticonstitucional.
5. En México la Dictadura Constitucional se encuentra en la parte Dogmática de la Constitución.
6. Concretamente en el artículo 29 Constitucional y una simple referencia en el 49.
7. La Dictadura Constitucional funciona exclusivamente en los casos y con los requisitos previstos en el artículo 29.
8. En México no existe la Dictadura Soberana o Anticonstitucional.
9. Las facultades extraordinarias sólo deben concederse al Ejecutivo en el caso del artículo 29.
10. Debe derogarse la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo en los casos del Segundo Párrafo del artículo 131, de que habla el artículo 49 Constitucional.
11. Cuando concluye el estado excepcional, al mismo tiempo se debe volver a la normalidad sin ulterior requisito legal.
12. Las leyes de emergencia deben quedar derogadas por ese solo hecho.
13. Las leyes de emergencia sólo deben tener vigencia mientras dura el estado excepcional.
14. Existen Dictaduras de hecho; de éstas no trata el presente trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

1. Constitution Federale de la Confédération Suisse, du 29 Mai 1874 (avec les modifications survenues jusqu' au 1^o Janvier 1909).
2. Constitución de la República Española, 1931 (9 de diciembre de 1931).
3. Constitución de la República Española y Legislación derivada de la misma, Ed. C. Bermejo, Impresor, Madrid, 1^o de abril de 1936.
4. Leyes Políticas de España, Ed. Gráficas González, Madrid, 1956.
5. La Constitución de Francia, adoptada en el referéndum del 28 de septiembre de 1958 y promulgada el 4 de octubre de 1958, Embajada de Francia.
6. Constitución (Ley Fundamental) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, 1960.
7. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1856.
8. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, Tomo II.
9. Constitución Política Mexicana, Ed. Ediciones Andrade, S. A., Undécima Edición, México, 1962.
10. Decreto que aprueba la suspensión de garantías individuales, pág. 156-1 (este Decreto y los siguientes están contenidos en el tomo de "Ediciones Andrade", S. A., bajo el rubro de Constitución Política Mexicana).

11. Ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de Garantías Individuales, pág. 156-3.
12. Ley Reglamentaria del artículo 1^o de la de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de garantías, pág. 156-28.
13. Ley Reglamentaria del Artículo 1^o de la Ley de Prevenciones Generales, relativa a la suspensión de garantías establecida por el Decreto de 1^o de Junio de 1942, pág. 156-32.
14. Decreto de 24 de agosto de 1944, que adiciona la Ley Reglamentaria de la de Prevenciones Generales, relativa a la suspensión de garantías de fecha 9 de septiembre de 1942.
15. Decreto que prorroga por treinta días a partir de la fecha de cesación de hostilidades entre las Naciones Unidas y Japón, el estado de suspensión de garantías, pág. 156-57.
16. Decreto que levanta la suspensión de garantías decretada el 1^o de junio de 1942 y restablece el orden Constitucional ratificando y declarando vigentes las disposiciones que especifica, pág. 156-59.
17. Eugene Petit, Tratado Elemental de Derecho Romano, Editorial Nacional, S. A., México, 1953.
18. Credo de Libertad, La Constitución y Otros Documentos Históricos de los EE.UU., Publicación núm. 54, Imprenta del Gobierno de los Estados Unidos, Washington, 1942.
19. Tito Livio, Décadas de la Historia Romana, Ed. Ateneo, Clásicos Inolvidables, T.I.B. Aires, 1955, pp. 186.
20. Nicolás Maquiavelo, Discursos sobre las Décadas de Tito Livio, Ed. Ateneo, Obras Políticas, B. Aires, 1952.
21. Rafael Ramírez Torres, Demóstenes, Biografía y Discursos, Ed. Clásicos "Jus", México, 1961.
22. Juan Donoso Cortés, Obras Escogidas, Ed. Difusión, S. A. Tucumán, Buenos Aires, 1859.
23. Juan Donoso Cortés, Obras, Tomo II, Ed. Imprenta de Tejado, Madrid, 1854, pág. 191.
24. Emilio Castelar, Discursos Escogidos, Políticos y Parlamentarios, Ed. Impulso, Buenos Aires, 1943.
25. Isidro Montiel y Duarte, Estudio sobre Garantías Individuales, Ed. Imprenta del Gobierno, En Palacio, México, 1873, pág. 530 a 576.
26. Ignacio L. Vallarta, El Juicio de Amparo y el Wirt of habeas corpus, Ed. Imprenta de Francisco Díaz de León, México 1881.
27. Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S. A., Tercera Edición, México, 1955, pág. 223 a 264.
28. Octavio Hernández A., Trayectoria Constitucional Mexicana, en Revista de la Facultad de Derecho en México, número 29, Enero-Marzo de 1958, pp. 87-113.
29. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S. A. VII Edición, México, 1958.
30. Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la realidad Política de nuestro Régimen, Cuarta Edición, México, 1947.
31. Francisco Zarco, Crónica del Congreso Constituyente (1856-1857), México, 1957.
32. Emilio Rabasa, La Constitución y la Dictadura, Estudio sobre la organización política de México, Tercera Edición, 1956.
33. Manuel García Pelayo, Derecho Constitucional Comparado, Ed. Manuales de la Revista de Occidente, VI Edición, Madrid, 1961.
34. Ignacio Burgoa, las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, S. A., México, 1954. (Segunda Edición).
35. Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, Ed., Porrúa, S. A., IV Edición, México, 1951, pp. 59, 60 y 61.
36. José Campillo, El Juicio de Amparo y la Legislación de Emergencia, en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, números 21-22, México, Enero-Julio, 1944, pp. 23-42.
37. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Librería de Manuel Porrúa, S. A., México, 1959.
38. José Aguilar y Maya, La suspensión de Garantías, Estudio Doctrinario y de Derecho Comparado de los artículos 29 y 49 de la Constitución de 1917.
39. Sergio Segura Vergara, El Problema del Sobrevivir Colectivo en los Estados y su medio de Resolución, Tesis, México, 1957.

40. Pedro González Palacios, *Las Garantías Individuales en la Constitución de 1917, México, 1959 (Tesis)*.
41. *Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos*, Ediciones Andrade, S. A., México, 1962.

REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO

JOSETTE SERRATO COMBE

El régimen jurídico aplicable al denominado "desarrollo urbano" o "asentamientos humanos" es reciente en nuestra legislación; sin lugar a dudas, puede ubicarse dentro de las disciplinas jurídicas "nuevas" y que requieren, por lo tanto, de un análisis crítico. Sin pretender hacer en este ensayo un estudio exhaustivo, es su objetivo dejar apuntadas algunas inquietudes con el propósito de invitar al lector a participar en esta interesante manifestación de nuestros días.

Han existido probablemente, desde la instalación o asentamiento permanente del hombre en un territorio y en el momento en que éstos como grupo empezaron a organizar la distribución espacial de un territorio determinando, ciertas normas para realizar ordenadamente dicha actividad. Al observar, por ejemplo, la distribución (lay out) o planeación de Teotihuacan o las ciudades mayas, con sus amplias calles y distribución que parece perfecta en su admirable simetría, el observador se admira al percartarse de la perfección lograda hace siglos, lección que no ha sido aprendida por sus descendientes, al compararlo con el desorden que conduce al caos que, en ocasiones, se observa en las ciudades actuales.

La ordenación del territorio que ocupa un determinado grupo de hombres, constituye un objetivo que los habitantes de cualquier parte ha buscado siempre. Una vez que se definió el concepto de "lo mío", se buscan los mecanismos para asegurar dicha tenencia; se elabora el concepto de propiedad; se define donde termina lo propio y empieza lo ajeno; y ante una multiplicidad de situaciones semejantes, surge la necesidad de ordenar estos elementos físico-espaciales.

El sistema para conseguir este último propósito, varía de cultura a cultura, y de época a época. Es así que los urbanistas, al sistematizar esta materia, hablan de ciudad radial, con un punto central del cual parten ejes hacia fuera, o bien de ciudad reticular, en la cual existe una red de espacios públicos, con un punto central.

La vida en común determina la necesidad de que la ciudad proporcione ciertos servicios que los individuos del grupo humano no obtendrán, desde el momento en que optan por la vida en común en un espacio determinado, que puede ser desde el acceso a las áreas comunes, en un origen, hasta el sistema de recolección de basura, distribución de agua potable, redes de energía eléctrica, drenaje, telecomunicaciones, seguridad pública y otros elementos denominados genéricamente "servicios públicos".