

# LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

Ángel ZARAZÚA MARTÍNEZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La suspensión de garantías individuales.* III. *Antecedentes constitucionales.* IV. *El artículo 29 constitucional.* V. *Reformas que ha tenido este precepto.* VI. *Algunas opiniones doctrinarias.* VII. *Comentarios finales sobre la suspensión de garantías.*

## I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la visión neoliberal ha reducido el contenido del Estado de derecho, a una “expresión mínima de Estado”, que conlleva a que la lucha por una real vigencia de derechos cobre mayor fuerza, para evitar el colapso del andamiaje jurídico.

Ahora bien, un auténtico Estado de derecho es aquel que está dotado de un orden normativo cuyas características esenciales son: contiene las demandas económicas, políticas y sociales de la población; es aplicable para una época y un lugar determinados; pero ante todo, tiene plena vigencia y es eficaz, pues a través de los cuerpos legales que lo integran, se resuelven los conflictos y diferencias que surgen entre los integrantes del conglomerado social, o entre éstos y los órganos y autoridades del Estado.

Esto constituye el desenvolvimiento normal u ordinario del ente estatal, que en cualquier momento puede verse alterado, sea por cuestiones de menor trascendencia, o bien, por circunstancias que amenazan la vida misma del Estado y que son causa de la generación de situaciones que requieren atención urgente.

Quizá en otras épocas de la historia patria, la posibilidad de poner en práctica la suspensión de garantías era, por decir lo menos, remota; tal es el caso de la etapa conocida como “desarrollo estabilizador” en el siglo pasado, que abarcó de la década de los cincuenta y hasta la mitad de los setenta.

En el naciente siglo XXI, con la puesta en boga a ultranza de las tesis neoliberales, vemos que tal posibilidad se ha incrementado, pues los derechos del gobernado se soslayan, en aras de privilegiar los intereses económicos y políticos, particularmente los electorales.

Ello obliga a una revisión del supuesto constitucional relativo a la suspensión de garantías individuales, pues los registros históricos enseñan que el riesgo de inestabilidad política se incrementa, cuando se trastocan el orden público y la paz social.

Por otra parte, se menciona con insistencia que los primeros 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contienen las garantías del gobernado (excepción hecha del principio de extensión de las garantías); sin embargo, considero que a fin de que la expresión refleje mayor claridad, lo correcto es decir que de tales preceptos, en realidad el artículo 29 se refiere exclusivamente al caso excepcional de la suspensión de garantías, por lo que no entraña propiamente alguna garantía del gobernado en particular.

## II. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES

En una de las múltiples obras publicadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,<sup>1</sup> el tema de la suspensión de garantías individuales se contiene en el de la suspensión de derechos, aclarando que ésta puede referirse a la derogación general y temporal de las garantías individuales en casos por situaciones de emergencia, o a la restricción particular y transitoria de los derechos del ciudadano por incumplimiento de las correlativas obligaciones ciudadanas o por infracción de algún ordenamiento legal.

La expresión contenida en el *Diccionario Jurídico Mexicano* hace mención expresa a los derechos humanos, indicando que en este caso la suspensión de derechos puede referirse a dos diferentes modalidades, según sea mayor o menor la extensión del ámbito personal y material de afectación de la medida suspensiva.

Debido a la extensión de la presente exposición, no disertaremos sobre el carácter de los derechos humanos y el de las garantías individuales.

<sup>1</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1999, pp. 3028-3030.

Se indica también que una de estas modalidades es la de carácter general, y consiste en la posibilidad de suspender, en casos o situaciones de emergencia y mediante prevenciones generales, todos aquellos derechos humanos que constituyen un obstáculo para encarar, pronta y eficazmente, las eventualidades que se presenten.

Es entonces este supuesto el previsto por la carta magna, pues en efecto, a dicha posibilidad se refiere el artículo 29 de la Constitución, que en su contenido determina cuáles son los órganos estatales competentes, las condiciones de temporalidad, espacialidad y generalidad que deben tomarse en cuenta para poder decretar válidamente la suspensión de garantías.

En otra voz, el propio *Diccionario Jurídico Mexicano* se refiere de manera específica a la suspensión de garantías individuales, y lo hace simple y llanamente señalando que está regulada por el artículo 29 constitucional, y agregando las características ya citadas, en el sentido que debe hacerse por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

Aclara que si el Congreso se encuentra reunido al momento de que se genere la suspensión, aquél concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verifica en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Conforme a lo expresado, la suspensión de garantías reviste entonces un carácter general y radica en un receso de todos los derechos del gobernado, que pudieran significar obstáculo para encarar pronta y eficazmente, las eventualidades que trae consigo un caso o situación de emergencia, que orilla al dictado de prevenciones generales.

### III. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

No obstante el título de este apartado, en realidad sólo se hace mención a los textos constitucionales más relevantes, pues la literatura jurídica es prolífica al respecto, muestra de ello son las clásicas obras del maestro Felipe Tena Ramírez, de la doctora Aurora Arnáiz Amigo, del doctor Jorge Carpizo, entre otros destacados juristas.

Para el desarrollo de este apartado, tomamos como base el texto del doctor Ignacio Burgoa Orihuela.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 34a. ed., México, Porrúa, 2002, pp. 208-210.

Este prestigiado jurista nos refiere que el artículo 29 de la actual Constitución corresponde en número y contenido a la de 1857, aclarando que en esta última, la suspensión de garantías podía comprender a todas con excepción “de las que aseguran la vida del hombre”.

Precisa que bajo la Constitución de 1857 se expidieron diversas leyes suspensivas de garantías como la del 7 de julio de 1861, que suspendió la libertad de trabajo, la de imprenta, de asociación; la contenida en el artículo 13 constitucional, primera parte; la de legalidad; se limitaron las consagradas en los artículos 18, 19, 21 y 26 constitucionales; se declaró además la vigencia de la Ley de Conspiradores del 6 de diciembre de 1856, que establecía la pena de muerte. Este estado suspensivo se levantó hasta enero de 1868, en que se declaró restablecido el orden constitucional.

En el recuento histórico que realiza, señala que la suspensión de garantías se previó también en la Constitución española de 1812; no así en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, ni en la Constitución federal del 4 de octubre del mismo año. Sin embargo, durante la vigencia de esta Constitución, se crearon diferentes decretos confirmando facultades extraordinarias al presidente de la República, los cuales resultaban inconstitucionales.

Más adelante indica que la Constitución centralista de 1836 también fue omisa por cuanto a la suspensión de garantías individuales y al otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar a favor del Ejecutivo. En cambio, en las llamadas bases orgánicas de 1843 se contenía la previsión, a favor del Congreso, para suspender o “*minorar*” las garantías individuales en circunstancias extraordinarias cuando la seguridad de la nación lo exigiere en toda la República o parte de ella, “para la aprehensión y detención de los delincuentes”.

La suspensión de garantías es, como podemos apreciar, una figura jurídica que ha estado presente con cierta regularidad en las cartas constitucionales de nuestro país, y su finalidad ha tenido apenas pequeñas variantes, hasta configurarse como se plasma en la actual Constitución.

#### IV. EL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL

En apartado anterior se indicó que desde el punto de vista doctrinario, las garantías individuales se consideran contempladas en los primeros 29 artículos de la Constitución, tomando en cuenta también el principio de extensión de las propias garantías.

Sin embargo, insistimos en que es pertinente aclarar que de manera particular, el artículo 29 se refiere al caso de excepción de vigencia de las garantías, es decir, al periodo en que por disposición de la propia carta magna son desprovistas de su eficacia jurídica, en razón de que el Estado debe hacer frente y resolver las situaciones que amenazan a la sociedad y al Estado mismo.

De esta manera, el contenido actual del artículo 29 constitucional es el siguiente:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en un 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, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

## V. REFORMAS QUE HA TENIDO ESTE PRECEPTO

El precepto relativo a la suspensión de garantías individuales forma parte de las disposiciones constitucionales que menos reformas ha tenido, pues solamente ha sido modificado su texto en una ocasión, para dar un contenido congruente con las instituciones que conforman al sistema político mexicano, según los preceptuado por nuestra carta fundamental.

En el trabajo de investigación intitulado “El refrendo del Decreto Promulgatorio de Leyes y la Reforma al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”,<sup>3</sup> se destaca el hecho de que precisamente el empleo del término “Consejo de Ministros” que antaño se contenía en el multicitado precepto constitucional, daba pauta a la doctrina para concluir que se trataba de un viso de parlamentarismo, ajeno por supuesto,

<sup>3</sup> Tesis de licenciatura del autor.

a las instituciones propias del régimen presidencial mexicano. Tal referencia se hace en los términos siguientes:

Diversos tratadistas han insistido en ver ciertos matices de parlamentarismo contenidos en varios artículos de nuestra ley fundamental; se insistía en el artículo 29 constitucional, que establecía: “Para efecto de la suspensión de garantías individuales, el único facultado para solicitar dicha suspensión era —como a la fecha lo sigue siendo— el Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo de Ministros.

Era precisamente el órgano colegiado mencionado en último término, el que hacía que los tratadistas encontraran en la anterior redacción de este precepto visos de parlamentarismo.

Tal postura doctrinaria ha quedado carente de fundamento, toda vez que mediante reforma publicada el 21 de abril de 1981, desapareció la única mención que en la Constitución se hacía al denominado Consejo de Ministros; en la actualidad su redacción se refiere a los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

En el mismo sentido se expresa don Emilio O. Rabasa en la clásica obra *Mexicano: ésta es tu Constitución*, al señalar:

Hasta fecha reciente, este precepto solicitaba del Presidente, para el caso de suspensión de garantías, que lo hiciera “de acuerdo con el Consejo de Ministros”, además requiriendo la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, según fuere el caso.

A partir del 21 de abril de 1981 se suprimió lo relativo al Consejo de Ministros, ya que nuestro régimen no es parlamentarios, no hay “ministros”, sino Secretarios del Despacho (artículos 90 y 91 de la Constitución) y, por ende, no tiene por qué existir un “Consejo de Ministros”.<sup>4</sup>

Esta reforma se ilustra en los cuadros que aparecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada por la Secretaría de Gobernación en marzo de 1995, en la forma siguiente:

<sup>4</sup> Rabasa, Emilio O., *Mexicano: ésta es tu Constitución*, 4a. ed., México, LI Legislatura, Cámara de Diputados, 1982, pp. 91 y 92.

| <i>Artículo</i>             | <i>Promulgación</i> | <i>Publicación</i> | <i>Inicio de vigencia</i>          | <i>Contenido de la reforma</i>   |
|-----------------------------|---------------------|--------------------|------------------------------------|--|
| 29                          |                     |                    |                                    |  |
| Se reforma todo el artículo | 14-IV-81            | 21-IV-81           | Al día siguiente de su publicación | Cambia el término “Consejo de Ministros” por el de “Titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República”. |

Coincidente con esta información, aunque ilustrado de manera diversa, aparece en la obra *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus reformas y adiciones*.<sup>5</sup>

|  | <i>Diario Oficial</i> | <i>Entrada en vigencia</i>         | <i>Contenido de la reforma</i> |
|--|-----------------------|------------------------------------|--------------------------------|
| 1.   | 21 abril de 1981      | Al día siguiente de su publicación | Modifica el único párrafo      |
| Define que para efecto de que el Presidente de la República pueda suspender garantías individuales lo hará de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República (antes con el “Consejo de Ministros”). |                       |                                    |                                |

En efecto, la figura de los “*ministros*” es propia del régimen parlamentario, y por lo tanto, nada tiene que ver con los secretarios de Estado, cuya existencia se encuentra prevista en la Constitución Política, de ahí la impe-

<sup>5</sup> Márquez Rábago, Sergio, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus reformas y adiciones*, México, Porrúa, 2003, p. 61.

riosa necesidad de modificar este precepto, que ha mantenido vigente el procedimiento para la suspensión de garantías, así como los órganos que intervienen para tal efecto.

## VI. ALGUNAS OPINIONES DOCTRINARIAS

### 1. *El punto de vista de don Juventino V. Castro y Castro*

En su obra intitulada *Garantías y amparo*, don Juventino V. Castro y Castro, explica que a suspensión de las garantías no debe entenderse como un régimen de arbitrariedad; pues señala que no es la implantación de un gobierno absolutista sin freno, que atropella los derechos fundamentales de los seres humanos dentro de su jurisdicción, y actúa sin orden jurídico, pero autorizado por éste.

En forma por demás ilustrativa, enseña que lo que en realidad sucede es que se sustituye momentáneamente un orden jurídico liberal, por otro orden jurídico disciplinario que permite una conducción de los intereses públicos con las características de restablecimiento del propio orden jurídico, o enfrentamiento de una situación conflictiva.

Esto permite, a juicio del destacado jurista, que por las características señaladas, la suspensión de garantías tiene requisitos, condiciones y límites que permiten afirmar que esa suspensión es una fuente de garantías constitucionales de carácter circunstancial, que disminuyen las garantías constitucionales permanentes u ordinarias.

Por cuanto al estatuto jurídico nacional, en términos del artículo 29 constitucional, la restricción de garantías consiste en su reducción, cualitativa o cuantitativamente, por debajo de los señalamientos concretos de las disposiciones correspondientes de la Constitución, para una existencia no de emergencia.

La definición que este autor aporta, consiste en que la suspensión es entonces una privación temporal de esas garantías, que debe entenderse como privación del ejercicio y no del goce de los derechos mismos, por esta razón concluida la temporalidad del impedimento para el ejercicio, se reanuda su efectividad en el grado en que estaba antes de la medida suspensiva.

Siendo el marco teórico un Estado de derecho, se tiene que la restricción de un derecho fundamental sólo puede establecerse en la misma Constitu-



ción. La suspensión sólo puede llevarse a cabo cumpliéndose con los requisitos y bajo las condiciones señaladas por el artículo 29 constitucional.

Don Juventino V. Castro y Castro precisa que dicho artículo señala los casos en que puede tener efecto la suspensión de garantías; asimismo indica las condiciones para su procedencia; cabe señalar que sólo se suspenderán las garantías estrictamente necesarias para hacer frente a la situación rápida y fácilmente; será siempre por tiempo limitado; no se puede contraer a determinado individuo; y el Congreso decreta las autorizaciones necesarias para hacer frente a la situación, tales son las características más relevantes que encuentra en esta figura jurídica.

Y por cuanto a la intervención de los colaboradores del presidente, da una explicación por demás clara y precisa, en el sentido que la resolución del cuerpo de auxiliares del Ejecutivo, no es una determinación dentro de la cual el presidente llegue a ser derrotado en su petición de suspensión, sino se trata de que el propio cuerpo exponga su criterio al presidente, quien lo deberá tomar en cuenta en el procedimiento fijado por el artículo 29.

Además, aporta este autor una visión integral por cuanto a los preceptos constitucionales, relativos a la suspensión de garantías al expresar que el artículo 29 debe coordinarse con el 49, pues el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión, o bien, en los casos previstos por el artículo 29; esto permite delimitar las facultades extraordinarias para legislar que antaño frecuentemente se otorgaran.

Analiza el procedimiento constitucional y reflexiona que el artículo 29 tiene una aparente contradicción al facultar a la Comisión Permanente para otorgar aprobación para suspender las garantías, en los casos de receso en las labores del Congreso de la Unión; pero en el mismo precepto, en su parte final, se indica que si el Congreso no se encuentra reunido, la Comisión Permanente debe convocar a periodo extraordinario al propio Congreso.

Concluye entonces que no existe contradicción, pues la aprobación que otorga la Comisión Permanente se refiere a la suspensión de garantías en sí; y en cambio las autorizaciones que sólo el Congreso de la Unión puede dar, son en relación con las facultades para legislar, las cuales sólo puede otorgarlas el Congreso, por ser el único que tiene facultades legislativas, y no la Comisión Permanente que no legisla.

Esto es así, según el autor que nos ocupa, pues desde el momento en que el Congreso otorga sus facultades legislativas al Presidente de la Repúbli-

ca, las disposiciones que éste emite en uso de sus propias facultades son verdaderas leyes, pues realiza un auténtico acto legislativo.

Añade que debe recordarse que para los casos de emergencia, el segundo párrafo del artículo 131 es el otro ejemplo en el cual el Ejecutivo puede realizar constitucionalmente actos legislativos.

Avala lo anterior el ministro, con el señalamiento en el sentido que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así lo ha reconocido, y por tratarse en estos casos de verdaderos actos legislativos provenientes del Ejecutivo Federal, los juicios de amparo que se interpongan contra tales actos deben clasificarse en la calidad de amparos contra leyes, que afectan la competencia del órgano de amparo que conoce de los procesos correspondientes, en la fase de recursos contra las sentencias de primera instancia en amparo. La tesis de la Corte que aparece en el informe de 1961 correspondiente al Pleno, en la p. 134, señala:

Facultades delegadas al Ejecutivo Federal por el Congreso de la Unión, en los términos de los artículos 29 y 131 constitucionales. Los decretos expedidos en uso de esas facultades constituyen actos legislativos, por lo que el conocimiento de los amparos solicitados contra ellos corresponde, en grado de revisión, al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Fortalece su opinión, al indicar que en la anterior resolución la Corte considera que los actos realizados por el Ejecutivo Federal apoyados en la autorización del Congreso, quedan comprendidos como leyes de acuerdo con la carta fundamental, en relación con el amparo contra leyes, ya que tratándose de facultades delegadas, el Ejecutivo actúa como órgano legislativo, en sustitución y con autorización del Congreso federal, y no como administrador, por disposición expresa de la Constitución. Por tanto, los decretos expedidos en uso de tales facultades, tienen la misma naturaleza y jerarquía que las leyes ordinarias del propio Congreso.

Por cuanto a la parte final del procedimiento, el ministro indica que levantada la suspensión de garantías decretada por una situación de emergencia, mediante un decreto, el Congreso de la Unión restablece el orden constitucional en toda su plenitud, quedando sin efecto las prevenciones generales y las disposiciones expedidas por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias que se le otorgaron.

Sin embargo, agrega el autor, el Congreso puede ratificar y declarar vigentes ciertas leyes y disposiciones del Ejecutivo federal, tal es el caso del

Decreto del 28 de septiembre de 1945, publicado en el *Diario Oficial* del 1o. de octubre de ese año, en que se levantó la suspensión de garantías decretada el 1o. de junio de 1942, con motivo de la Segunda Guerra Mundial, entendiéndose que esto constituye ya un acto legislativo ordinario del Congreso, diverso de los especiales fundamentados en el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, con apoyo en el artículo 29 constitucional.

## 2. La opinión de don Emilio O. Rabasa

Por su parte, don Emilio O. Rabasa, en su obra *Mexicano: ésta es tu Constitución*,<sup>6</sup> al referirse a la suspensión de garantías, expresa que cuando existen paz y tranquilidad en el ámbito nacional e internacional, no se presenta conflicto entre las garantías individuales y el interés social o público, ya que la Constitución establece su equilibrio.

Sin embargo, el destacado jurista hace notar que en tiempos anormales, en situaciones de rebelión, invasión o guerra, siempre debe prevalecer el interés público, pues se halla en peligro la supervivencia misma de la nación.

Cuando ese desequilibrio surge, explica este autor, la Constitución autoriza la suspensión de garantías, que puede decretarse para un lugar determinado o comprender a todo el país, lo que no significa la terminación definitiva de los derechos del hombre, sino que simplemente se interrumpe la efectividad de algunos, hasta en tanto se restablezcan el orden y la paz.

Abunda en su exposición, en el sentido que aun en este caso extraordinario, la Constitución fija condiciones que, en última instancia, también se traducen en garantías individuales, pues la suspensión debe ser por tiempo limitado, decretarse por medio de disposiciones generales y no puede referirse a un solo individuo.

En una forma sintética, señala don Emilio O. Rabasa, que cuando se suspenden las garantías individuales, el Poder Legislativo dota de facultades extraordinarias al Ejecutivo, a fin de que dicte las disposiciones y adopte las medidas necesarias para afrontar, rápida y fácilmente, la situación: tal acto sólo supone una excepción transitoria al principio de la división de poderes, esencial en nuestro régimen político.

<sup>6</sup> Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 4.

### *3. La postura del doctor Ignacio Burgoa Orihuela*

Por su parte, el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, al abordar el tema de la suspensión de las garantías individuales, la ubica como un fenómeno jurídico-constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia se pueda desarrollar válidamente, pues de otra manera las acciones del gobierno serían inválidas y el gobernado podría oponerse a ellas a través del juicio de amparo.

Hace un recuento de las causas que ya se han analizado con detalle, de las autoridades que intervienen para decretar esta medida, así como a las modalidades jurídicas de la suspensión.

Por cuanto al decreto de suspensión de garantías individuales, señala que tiene como característica su transitoriedad, es decir, una vigencia limitada en cuanto al tiempo.

En relación con el régimen suspensivo de garantías individuales ocurrido en 1942, hace una sucinta reseña de tales hechos históricos pues se trata del caso más reciente a nivel federal, en que ha regido en el país una suspensión de garantías. Esta etapa de la historia nacional la obviamos en razón de la extensión de esta investigación.

Más adelante señala que con el objeto de que el gobierno del Estado actúe dentro de un radio de actividad lo suficientemente amplio, para cumplir en forma cabal con su cometido, el constituyente previó la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias a favor del Ejecutivo de la Unión, por parte del Poder Legislativo federal, y esto lo explica haciendo una disertación sobre las facultades formales y materiales de cada uno de los poderes.

Respecto a las leyes de emergencia, establece que las facultades extraordinarias que otorga el Legislativo federal al Ejecutivo de la Unión en los términos ya indicados, versan sobre la potestad legislativa; por lo tanto, el Presidente de la República, en uso de las mismas, expide lo que se llama “Leyes de Emergencia” cuando se ejercitan en los casos señalados por el artículo 29 constitucional; estas leyes participan del carácter material de toda ley y no pueden dirigirse a una sola persona física o moral o a un grupo determinado.

Tal facultad no es irrestricta a favor del Ejecutivo federal, pues deben referirse precisamente a la potestad legislativa de emergencia, es decir, prevenir o remediar en forma directa o indirecta, y previa suspensión de las garantías individuales que vayan a afectarse, los males y trastornos públicos y sociales propios de la situación de emergencia.

Por cuanto al control jurisdiccional de la legislación de emergencia y al destino de las propias leyes de emergencia, así como al decreto de cesación del estado suspensivo de garantías individuales, el doctor Burgoa concluye en los términos señalados en relación con los otros autores que se invocan en este apartado.

## VII. COMENTARIOS FINALES SOBRE LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

Con la finalidad de entender con mayor detalle el contenido del artículo 29 constitucional, conviene realizar un análisis conforme a los apartados siguientes.

Como una primera cuestión, debe precisarse los casos en los cuales opera la suspensión:

- a) Invasión.
- b) Perturbación grave de la paz pública.
- c) Que se ponga a la sociedad en peligro o conflicto, algunos autores afirman que éstos deberán ser de envergadura, para que se justifique plenamente la medida, y entre éstos consideran los graves conflictos económicos, incendios, epidemias, inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, entre otros.

Por otra parte, los órganos que intervienen en la toma de esta decisión de trascendencia para el país son, en la iniciativa: el Presidente de la República, a quien corresponde de manera exclusiva esta facultad.

En la etapa siguiente, dos órganos deben aprobar la iniciativa:

- a) Los colaboradores más cercanos del Presidente, que integran lo que genéricamente se conoce como “Gabinete”.
- b) El Congreso de la Unión (en su caso, la Comisión Permanente si hay receso del propio Congreso).

Y existe la condición insoslayable que debe aprobarse por mayoría de los presentes.

En relación con el alcance que puede tener la suspensión de garantías, debe precisarse cuáles garantías se pueden suspender, así tenemos que

pueden ser todas, o sólo algunas, en ambos supuestos expresamente debe decirse cuáles son las que se suspenden.

Cabe señalar que en relación con este tópico, Ignacio L. Vallarta pidió que en la Constitución de 1857 se señalara la excepción de la garantía de la seguridad de la vida humana y, en general, señaló que las garantías inherentes a la naturaleza humana no se pueden suspender.

Como toda norma de carácter jurídico, es necesario se precise el ámbito espacial en que habrá de aplicarse la medida suspensiva de las garantías, de esta manera para determinar dónde pueden suspenderse las garantías individuales, tenemos que bien puede ser en todo el país, o únicamente en un lugar determinado, esto podrá determinarse según la naturaleza de la emergencia.

Cumpliendo con las características de toda ley, la suspensión tiene que ser dirigida a la generalidad y no se puede aplicar a un determinado individuo.

Y por cuanto al ámbito temporal de la acción suspensiva decretada, tenemos que la duración de la suspensión debe hacerse por tiempo limitado, aun cuando debe tomarse en consideración que la historia de nuestro país señala dos sistemas para la duración y se dice que se suspenden por el tiempo que dure la emergencia, o bien se suspenden por un periodo de sesiones del Congreso general y en caso de prórroga, el presidente la solicitará ante la legislatura.

Particular importancia tiene el conocer cuáles órganos del Estado mexicano intervienen para aprobar la suspensión, y son: el Congreso de la Unión, la Comisión Permanente (para el caso de receso), o bien, el Congreso de la Unión si se trata de delegación de facultades extraordinarias de carácter legislativo al presidente.

También debe abundarse en el hecho que el Legislativo en casos de emergencia, otorga al Ejecutivo facultades legislativas y una mayor amplitud en la esfera administrativa.

Tomando en consideración que la suspensión de garantías constituye una medida de carácter excepcional, debe tenerse presente que su principal objetivo consiste en hacer frente rápida y fácilmente a la situación de emergencia, y que las facultades legislativas y administrativas excepcionales que posee el Ejecutivo no pueden exceder a esa finalidad.

Por supuesto que el hecho que se establezca el estado excepcional de emergencia, no implica que conlleve la estática o inercia del resto de las actividades que cotidianamente se llevan a cabo en un país y que eventualmente pueden originar conflictos, en este sentido, corresponde resolver a

los tribunales, como en cualquier otro tiempo; con excepción de los asuntos directamente relacionados con las garantías suspendidas que son resueltos por el Ejecutivo federal.

Es claro que la organización ordinaria del Estado tiene modificaciones en las facultades y atribuciones que conforme a la teoría clásica corresponden a cada uno de los poderes federales; por eso en esta circunstancia excepcional puede el Ejecutivo federal legislar sobre materias que en tiempos normales no le competen al Congreso federal, y sí puede hacerlo para hacer frente a la situación de emergencia.

Con anterioridad se precisó que la duración de la suspensión es por tiempo limitado, por lo tanto, al concluir, el primer efecto es restaurar la vigencia integral de los derechos del hombre y garantías constitucionales, tal como existían en la Constitución, antes de la Ley de Suspensión de Garantías.

El estado de urgencia original que se emita en la legislación creada *ex profeso* para hacer frente a tal situación, es de carácter temporal pues la legislación fue causa de una emergencia; por lo tanto, al desaparecer la emergencia, debe desaparecer esa misma legislación, expedida por el presidente de la República.