

## EL JUICIO DE AMPARO Y LA LEGISLACIÓN DE EMERGENCIA (1944)\*

José Campillo Sainz

I.

**E**a declaración de la existencia de un estado de guerra, a partir del día 2 de mayo de 1942, entre nuestro país y las potencias del Eje, ha dado origen a que, por primera vez durante la vigencia de la Constitución de 1917, se hayan adoptado las diversas medidas que establece el artículo 29 de nuestro código fundamental para hacer frente a las situaciones de emergencia o “estado de necesidad”.

La adopción de estas medidas ha suscitado el planteamiento urgente de diversos problemas jurídicos, entre los cuales uno de los de mayor importancia es el relativo a determinar la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos que realice o de las leyes que expida el Ejecutivo en uso de las autorizaciones concedidas por el Congreso y que impliquen una violación a las garantías subsistentes.

Íntimamente ligado al anterior, surge el problema de la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos de autoridad que violen las mismas garantías no suspendidas mediante una inexacta aplicación de las leyes de emergencia.

Para estudiar debidamente problemas es necesario examinar no sólo las disposiciones de la Ley de Previsiones Generales Relativas a la Suspensión de Garantías Individuales, sino, sobre todo, los textos de nuestra carta magna que, mientras no exista una ruptura del orden constitucional, privan sobre cualquiera otra disposición.

\* Tomado de *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VI, núms. 21-22, enero-junio, 1944, pp. 23-44, (reproducido en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. especial, 2005, pp. 339-357) [N. del E.].

Como antecedentes necesarios para la debida solución de estas cuestiones es conveniente también examinar, siquiera sea en forma breve, si la presentación del actual estado de necesidad implica la desaparición de nuestro régimen de derecho; las características y alcance de la suspensión de garantías individuales; las relaciones entre esta suspensiones de garantías individuales; las relaciones entre suspensión y las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo y, finalmente, los caracteres y naturaleza de las Leyes de Emergencia.

## II. EL “ESTADO DE NECESIDAD” EN NUESTRO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

Se considera por la doctrina que existe un “estado de necesidad” cuando la integridad, la soberanía, las instituciones fundamentales, la dignidad de un país o el bien común se encuentran seriamente afectados o gravemente amenazados.

En estos casos, todos los intereses particulares —aun aquellos que en una época normal son objeto de especial tutela— deben subordinarse al interés general y la autoridad deberá disponer de la libertad de acción y de los medios necesarios para hacer frente al peligro.

Las legislaciones de algunos países extranjeros no han llegado a prever de manera expresa estas situaciones, y cuando ellas se han presentado, las autoridades se han visto obligadas a obrar fuera de los marcos legales aun cuando posteriormente sus actos se hayan justificado —a falta de fundamento jurídico— por razones de orden político y del más alto interés social. Así ocurrió, por ejemplo, con los diversos actos realizados por el presidente Lincoln durante la guerra de secesión, entre los cuales se pueden citar las medidas legislativas referentes a la abolición de la esclavitud.

En nuestro país, en cambio, la situación es distinta. Tanto la Constitución de 1857 como la de 1917 previeron de manera expresa la presentación de un “estado de necesidad”, y establecieron normas precisas tanto para la determinación de su existencia como para fijar los medios de que puede disponer el poder público a fin de hacer frente a las situaciones de emergencia en forma rápida y eficaz.

Es por ello que dentro de nuestro régimen, la actividad gubernativa frente a un “estado de necesidad” encuentra sólido fundamento jurídico

en las disposiciones de nuestra carta magna, sin que las autoridades tengan necesidad de apelar a razones políticas —más o menos precisas— para justificar sus actos.

Pero precisamente en virtud del carácter jurídico de este fundamento y a causa de que nuestra Constitución es de tipo rígido y escrito nuestro régimen es un régimen de facultades expresas, es también cierto; por otra parte, que la actuación del poder público ante un “estado de necesidad” se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales que en ningún caso podrá contravenir, so pena de colocarse al margen del derecho y de que, al perder sus títulos de legitimidad, quede convertido sólo en un gobierno *de facto*.

En nuestro país, la presentación de un “estado de necesidad” de ningún modo puede traer aparejada la ruptura de nuestro régimen de derecho ni de nuestro sistema constitucional, sino que, por el contrario, las medidas que se adopten para hacerle frente deben correr dentro del cauce señalado por nuestra ley fundamental.

Que la suspensión de garantías y las medidas relativas al actual “estado de emergencia” no significan la desaparición del orden constitucional ni un atentado a nuestra organización jurídico-política, ha sido reconocido de manera expresa por el señor presidente de la República en la iniciativa presentada al Congreso de la Unión para que éste aprobara la suspensión de garantías individuales. Al efecto, en la parte conducente de tal iniciativa se dice: “la suspensión de las garantías individuales cuya aprobación propongo a vuestra soberanía en modo alguno significa la desaparición del orden constitucional ni aun la inobservancia del orden jurídico”.

En los considerandos de la Ley de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías Individuales, expedida el día 11 de junio de 1942, el señor presidente de la República insiste acerca de que no puede abandonarse el deber de cuidar fundamentalmente que nuestro régimen no pierda su fisonomía de régimen de derecho, y en relación con este punto, en la parte conducente de los considerandos citados, se dice: “Por lo mismo, el régimen no puede hacer abandono del deber de cuidar, antes que cualquier otro aspecto, el de que no pierda su fisonomía de régimen de derecho; y por tales causas ha solicitado la implantación de las normas que la propia ley fundamental señala para afrontar las situaciones de peligro sin romper los cauces de la legitimidad”.

### III. EL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL

El artículo 29 de la Constitución de 1917, encuentra su antecedente inmediato en el artículo 29 de la Constitución de 1857 que a la letra establecía:

Artículo 29. 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 las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

El artículo 34 del proyecto de Constitución, que sólo contenía el primer párrafo de lo que posteriormente sería el artículo 29, fue discutido en la sesión de 21 de noviembre de 1856, según relata don Francisco Zarco en su *Historia del Congreso Constituyente de 1857*.

Al discutirse este precepto el propio, Zarco manifestó que la suspensión solamente se refería a las garantías individuales y, no a todas las que la Constitución concede a la sociedad y Mata afirmó que la suspensión no podrá nunca llegar a subvertir los principios constitucionales. En las mismas ideas insistió Arriaga, quien expresó de manera terminante que el artículo a discusión en nada afectaba a los tribunales. Finalmente, Ocampo anunció, según el testimonio de Zarco, que la comisión modificaba el precepto a debate refiriéndolo sólo a las garantías individuales. Dice Zarco que el artículo quedó redactado con la adición de la palabra “individuales” después de la palabra “garantías” —aun cuando ella no aparezca en el texto oficial— habiéndose aprobado por mayoría de 68 votos contra 12 en la sesión del 22 de noviembre de 1856.

La segunda parte del artículo 29 de la Constitución de 1857 fue adicionado a la primera en la sesión de 24 de enero de 1857 en la que se aprobó, sin discutirse, el dictamen que presentó la comisión sobre el proyecto

“poco feliz” —según frase de Vallarta—<sup>1</sup> que había formulado el constituyente Olvera para que, en las situaciones de emergencia, se autorizara la concesión de facultades extraordinarias al presidente de la República por parecerle que en estos casos no bastaba con la sola suspensión de garantías.

En el Constituyente de 1917 el proyecto de artículo 29 fue aprobado sin discusión en la sesión de 13 de enero de 1917, y en el dictamen de la comisión se decía que las solas diferencias que presentaba el proyecto con el artículo 29 de la Constitución de 1857 eran las de que la suspensión de garantías podría contraerse a determinada región o extenderse a todo el país y que se suprimía la salvedad que establecía el artículo 29 anterior respecto a las garantías que aseguran la vida del hombre, pues —decía el dictamen—: “Casos habrá y ya se han visto ejemplos prácticos, en que si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no justifica a aquella medida otro resultado que poner en descubierto la impotencia del poder público para garantizar la seguridad social.”

El artículo 29 aprobado por el Constituyente de 1917, que no ha sufrido modificaciones,<sup>2</sup> literalmente dice:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en 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. Si la suspensión se verifica se en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

<sup>1</sup> Vallarta, *Votos*.

<sup>2</sup> Desde la publicación original del texto, el artículo 29 ha sido adicionado o modificado sucesivamente por cuatro decretos de reforma a la Constitución, publicados en el Diario Oficial de los días: 1) 21 de abril de 1981; 2) 2 de agosto de 2007; 3) 10 de junio de 2011; y 4) 10 de febrero de 2014 [N. del E.].

#### IV. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

De las disposiciones consignadas en el artículo 29 antes transcrito se desprende que si bien dentro de nuestro régimen constitucional se reconocen y consagran algunos de los derechos inherentes a las personas como bases sobre las cuales se asienta nuestra organización jurídico política, el propio régimen previó y estableció la necesidad de suspender las protecciones otorgadas a tales derechos cuando ellas sean un obstáculo para la salvación pública, o para la consecución del bien común. Pero a fin de proteger, aun en estos casos extremos, aquellos derechos cuyo reconocimiento o tutela constituyen la piedra angular de toda organización democrática, se fijaron diversas limitaciones, que pudiéramos llamar de fondo y de forma, para poder llevar a cabo la suspensión de garantías.

Entre estas limitaciones podemos considerar las siguientes:

1. *Autoridades que deben efectuar la suspensión.* De acuerdo con nuestro artículo 29 constitucional, la suspensión de garantías podrá efectuarse solamente por el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión o en los recesos de éste de la comisión permanente. De tal modo que, conforme a dicho precepto, es sólo el presidente de la República quien suspende las garantías y no el Congreso de la Unión, que únicamente otorga su aprobación, ni el consejo de ministros, que se concreta a manifestar su conformidad.
2. *Forma y caracteres de la suspensión.* La suspensión se debe realizar por medio de prevenciones generales; por un tiempo limitado, que debe fijarse al ser aprobada y sin que ella pueda contraerse a determinado individuo.
3. *Lugares en que pueden suspenderse las garantías.* La suspensión podrá efectuarse en todo el país o en un lugar determinado, lo cual tiene obvia explicación, ya que pueden darse casos en que tan sólo en una determinada región exista una grave amenaza contra la salud pública.
4. *Casos en que puede realizarse la suspensión.* Las garantías solamente podrán suspenderse en los siguientes casos: 1o. invasión; 2o. perturbación grave de la paz pública; y 3o. cualquier otro que ponga

a la sociedad en grande peligro o conflicto. La gravedad de la perturbación a la paz pública o la magnitud del peligro se fijarán tomando en cuenta que deben equipararse a la amenaza que surge en los esos de invasión. La determinación concreta de esta magnitud o gravedad y de la necesidad de suspender las garantías debe efectuarse por el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con la aprobación del Congreso o de la comisión permanente.

5. *Garantías que pueden suspenderse.* En los casos antes señalados únicamente podrán suspenderse aquellas garantías que signifiquen un obstáculo para hacer frente a la situación de una manera rápida y fácil. La determinación de las garantías que deben ser suspendidas corresponde a las autoridades antes mencionadas mediante el procedimiento señalado.

Pero se ha dicho, con razón, que en ningún caso podrán suspenderse aquellas garantías que constituyen derechos humanos incorporados de tal modo a la cultura moderna que su desaparición, aun temporal, constituiría un grave atentado a las bases de la civilización contemporánea e incluso a los más elementales principios reconocidos por todos los Estados. M. Coronado<sup>3</sup> cita como garantía de este tipo que no puede suspenderse, la que se refiere a la prohibición de la esclavitud; y nosotros podríamos añadir, la que prohíbe las penas de mutilación, la marca, los azotes, los palos y el tormento.

De las limitaciones que en cuanto a la autoridad que puede suspender las garantías y a la forma de llevar a cabo tal suspensión hemos señalado, se desprende con toda claridad que es errónea la creencia de que el decreto del 19 de junio de 1942 publicado en el Diario Oficial correspondiente al 2 del mismo mes, mediante el cual el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa presentada por el señor presidente de la República para suspender determinadas garantías, tenga, por sí solo, el efecto de suspender tales garantías, pues el texto del artículo 29 constitucional no deja lugar a dudas en el sentido de que sólo el presidente de la República puede llevar a cabo esa suspensión, precisamente por medio de prevenciones generales. Por esta razón, es también contrario a las disposiciones constitucionales

<sup>3</sup> M. Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, Guadalajara, 1887, p. 73.

el artículo 2o. transitorio del propio decreto, en el que se dice que en la fecha de su publicación en el Diario Oficial empezaría a surtir sus efectos en todo el país y para todos sus habitantes la suspensión de garantías sin que se requiriera la expedición de las prevenciones a que se refería el artículo 3o. del propio decreto, pues de otro modo se caería en el absurdo de considerar que durante el tiempo transcurrido entre la publicación de dicho decreto y de la Ley de Prevenciones Generales, las garantías se encontraron suspendidas sin que se dictaran las prevenciones que exige para ese efecto el artículo 29 constitucional.

Por consiguiente, en realidad, la suspensión de garantías no se efectuó sino hasta y mediante la publicación de la Ley de Prevenciones Generales precisamente en sus términos. Si no fuera suficiente el texto expreso y terminante del artículo 29 constitucional para demostrar la afirmación anterior, ella se acreditaría con solo considerar que, de acuerdo con el propio precepto, sólo podrán suspenderse aquellas garantías que sean un “obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación”.

Ahora bien, ha sido precisamente la Ley de Prevenciones Generales la que ha determinado las limitaciones y restricciones que deben sufrir algunas de las garantías consignadas en nuestra Constitución para poder hacer frente a la situación de emergencia, y por consiguiente, la que ha definido las garantías que son un obstáculo para lograr los fines señalados por el artículo 29.

Se ha sostenido que el decreto que aprobó la suspensión de garantías realizó por sí mismo dicha suspensión y que la Ley de Prevenciones Generales solamente es una condición necesaria para el ejercicio de las facultades conferidas al señor presidente de la República y para que pueda proceder a usarlas; pero esta tesis equivale, en el fondo, a la asentada anteriormente, puesto que es indiscutible que mientras no se pueda realizar ningún acto que afecte a las garantías suspendidas, en realidad no se puede decir que éstas se encuentren en suspenso, ni por otra parte, las autoridades podrán utilizar este medio para hacer frente al estado de necesidad.

El distinguido constitucionalista don José María Lozano, por otra parte, en su *Tratado de los derechos del hombre*,<sup>4</sup> llega a decir, incluso, que la suspensión debe aprobarse por el Congreso, y señala como uno de los

<sup>4</sup> José María Lozano, *Tratado de los derechos del hombre*, 1876, pp. 248-249.



requisitos que debe contener la ley respectiva: el de que la suspensión se verifique por medio de prevenciones generales; de lo que se infiere que, en el fondo, sostiene que el Congreso debe aprobar precisamente las prevenciones generales.<sup>5</sup>

Pero independientemente de la cuestión relativa a si el Congreso debe aprobar o no las prevenciones generales, que podrían ser materia de amplia discusión y que trascienden los límites de este estudio, para los efectos del problema que abordamos nos interesa asentar desde luego que —de acuerdo con el régimen de facultades expresas que establece nuestra Constitución y de conformidad con las disposiciones de su artículo 29— es indiscutible que al efectuarse la suspensión de garantías, los derechos consagrados en ellas sólo quedan restringidos en los términos expresamente fijados por las prevenciones generales y que todas aquellas prerrogativas no limitadas por dichas prevenciones quedan subsistentes y garantizadas contra cualquier autoridad.

Acerca de esta afirmación no existe ninguna discrepancia, y aun el propio titular del Ejecutivo la ha reconocido de manera categórica en los considerandos de la Ley de Prevenciones Generales Relativa a la Suspensión de Garantías Individuales, en las que se dice que dicho poder “estima como ineludible el deber de velar porque, dentro de las determinaciones que una situación de gravedad origine, no se haga a los individuos agravio alguno innecesario en sus prerrogativas ni se impongan otras restricciones que aquellas que en forma imperativa aconseja una previsión elemental

<sup>5</sup> En el mismo sentido de Lozano puede citarse, aun cuando no esté expresada con suficiente claridad la opinión de José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, 3a. ed., 1888, pp. 86-87. También opina en la misma forma, de manera expresa, Felipe Tena Ramírez, en su *Derecho constitucional mexicano*, México, 1944, p. 193. A nuestro juicio la posición adoptada por estos tratadistas es la que debe aceptarse, pues al expresar el artículo 29 constitucional que la suspensión debe llevarse a cabo por medio de prevenciones generales y que el Congreso de la Unión debe aprobar tal suspensión, resulta indiscutible que la aprobación del Congreso debe otorgarse precisamente respecto a las prevenciones generales que son el medio para efectuar la suspensión. Además, como lo apunta Tena Ramírez, todo lo relativo a medidas de emergencia debe ser obra del Congreso, “a fin de que el Ejecutivo reciba íntegramente sus facultades del órgano legislativo”. La discusión y el desarrollo de esta tesis podrían ser materia de un amplio estudio que va más allá de los límites de este trabajo, en el que sólo nos preocupa dilucidar la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos y leyes que derivan de las facultades extraordinarias comedidas al Ejecutivo, aun sin discutir la legalidad de su origen.

dentro de un conjunto de circunstancias fortuitas”. Después se vuelve a insistir sobre el mismo punto en los siguientes términos: “Se ha dicho ya, tanto en la iniciativa que determinó la expedición del decreto autorizando al Ejecutivo para la suspensión de garantías, como en otros diversos documentos, que las limitaciones a ellas sólo comprenden los conceptos enunciados y tan sólo dentro de las limitaciones que fija esta reglamentación”.

Congruentes con estas consideraciones, los artículos 1o. y 4o. de la Ley de Prevenciones Generales establecieron idéntica limitación. En esa virtud resulta, pues, indiscutible que los límites a las garantías constitucionales únicamente comprenden los conceptos enunciados y las restricciones fijadas de manera expresa por la Ley de Prevenciones Generales.

## V. LA LEGISLACIÓN DE EMERGENCIA

La parte segunda del artículo 29 constitucional establece que si la suspensión de garantías tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, y que si la suspensión se verificase en tiempo de receso se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

El artículo 49 de nuestra Carta Magna dispone:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 49 constitucional en vigor, que puso fin a la disputa surgida en torno del artículo 50 de la Constitución de 1857, resulta ya indiscutible que pueden concederse al Ejecutivo de la unión facultades extraordinarias para legislar en los casos a que se refiere el artículo 29 de la propia Constitución.

El Constituyente consideró que en las situaciones de emergencia no bastaba la suspensión de garantías para conseguir la salud pública, sino

que era necesario, además, conceder al gobierno autorizaciones extraordinarias a fin de hacer frente a la situación.

Estas autorizaciones, aunque sólo pueden concederse en los casos en que se suspendan las garantías y están limitadas por tal suspensión, no pueden confundirse con ella, según se demuestra con sólo considerar que, en los términos del artículo 29, en tanto que la suspensión de garantías puede ser aprobada por la comisión permanente durante los recesos del Congreso de la Unión, las facultades extraordinarias sólo pueden concederse al gobierno por el propio Congreso y de ninguna manera por la comisión permanente, “puesto que tales facultades extraordinarias son generalmente de índole legislativa, que la permanente no tiene, y, por tanto, no puede transmitir”.<sup>6</sup>

Es decir, la facultad del Ejecutivo para expedir leyes de emergencia tiene un origen distinto y características diversas de la facultad para suspender las garantías y de las prevenciones generales que debe dictar a este efecto.

En el artículo 4o. del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* correspondiente al día 2 de junio de 1942, se faculta “al Ejecutivo de la Unión para imponer en los distintos ramos de la administración pública todas las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad, y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales”. En el artículo 5o. del propio decreto se autoriza al Ejecutivo para legislar en los distintos ramos de la administración pública con sujeción a lo preceptuado en el artículo anterior, y en el artículo 6o. se dice que al iniciarse cada periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Ejecutivo dará cuenta del uso que haya hecho de las facultades otorgadas en el decreto citado.

Son los artículos referidos los que contienen las autorizaciones extraordinarias concedidas al Ejecutivo por el Congreso de la Unión. Pero tales facultades se encuentran limitadas por el propio decreto y sólo podrán ejercerse para los fines y con apego a los requisitos expresamente señalados por el Congreso.

Podría discutirse si en virtud de que las autorizaciones extraordinarias y la facultad para legislar sólo se concedió por lo que toca a “los distintos

<sup>6</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 372. Ver además Ramón Rodríguez, *Derecho constitucional*, p. 473.

ramos de la administración pública”, tiene el Ejecutivo facultades para legislar e imponer modificaciones sobre las situaciones jurídicas de derecho privado que se refieren a relaciones entre particulares, o bien, si dada la amplitud de facultades con que el Congreso de la Unión tuvo la intención de dotar al Ejecutivo, las palabras “distintos ramos de la administración pública” deben ser interpretadas en forma extensiva y referirse a cualquier situación jurídica que pueda afectar o tener relación con el interés general.

Pero haciendo a un lado la discusión de este problema que, a nuestro modo de ver puede resolverse en el último sentido, conviene señalar el error contenido en el artículo 2o. de la Ley de Prevenciones Generales en el que se dice que por Legislación de Emergencia se entiende la dictada por el Ejecutivo federal en uso de las facultades que le confiere el artículo 39 del decreto del 1 de junio de 1942, pues según lo hemos visto en párrafos anteriores, la facultad legislativa en épocas de emergencia debe fundarse en la autorización expresa concedida por el Congreso que, en el caso presente, se contiene en el artículo 5o. del decreto citado, y no puede confundirse con la obligación de dictar las prevenciones generales relativas a la suspensión de garantías.

Por otra parte, los actos que realice el Ejecutivo y las leyes que expida en uso de facultades extraordinarias deberán sujetarse no sólo a las autorizaciones concedidas por el Congreso, sino que en todo caso deberán respetar los derechos y prerrogativas no limitados por la suspensión de garantías, dado el sistema de facultades expresas y los caracteres de nuestro régimen de derecho que ya hemos señalado.

Refiriéndose a este punto, que parece incontrovertible, don José María del Castillo Velasco dice que: “Puede el Congreso autorizar al Ejecutivo para ocupar la propiedad dándole la indemnización posterior y no anteriormente a la ocupación;<sup>7</sup> pero si la garantía constitucional de la propiedad no se suspende antes, la ley no podría surtir efecto alguno.”<sup>8</sup>

Como ejemplo reciente en nuestros días nos encontramos con la adición que el Ejecutivo se vio obligado a introducir en el artículo 13 de la Ley de Prevenciones Generales que contiene las restricciones a la garantía del artículo 16 constitucional, a fin de que los órganos encargados de vi-

<sup>7</sup> La Constitución de 1857 hablaba de indemnización previa.

<sup>8</sup> José María del Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 83.

gilar la observancia de las leyes de emergencia para la compensación de los salarios insuficientes estuvieran en posibilidad de practicar investigaciones, inspecciones, visitas, etcétera. El propio Ejecutivo reconoció así que ninguna ley de emergencia o autoridad encargada de su aplicación podría cometer un acto contrario a las garantías no restringidas.

En el mismo sentido se pronunciaron las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados en el dictamen que rindieron sobre la iniciativa presentada por el ciudadano presidente de la República para que fuera aprobada la suspensión de garantías individuales, en el, que se dice que el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo debe condicionarse forzosamente a la suspensión de tales garantías.

Consiguientemente, tanto las Leyes de Emergencia que dicte el Ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias que le ha conferido o le confiera *el* Congreso como cualquier acto que realice con fundamento en las autorizaciones concedidas por el propio Congreso en los casos del artículo 29 constitucional, siempre tendrá como límite las garantías no suspendidas o restringidas.

## VI. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS LEYES DE EMERGENCIA O ACTOS DERIVADOS DE LAS MISMAS

Nuestra Constitución consigna el régimen de separación de poderes y otorga al Judicial la función de órgano de control de la constitucionalidad de los actos realizados por los otros.

Es el artículo 49, antes transcrito, el que establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y prohíbe la reunión de dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, así como que el Legislativo se deposite en un solo individuo con la sola excepción del caso en que se concedan facultades extraordinarias al Ejecutivo conforme a lo dispuesto en el artículo 29. Pero en ninguna forma ni en ninguna hipótesis se establece o puede permitirse que el Ejecutivo o el Legislativo asuman las funciones asignadas por los textos constitucionales al Poder Judicial.

Además, no debe olvidarse que las autorizaciones extraordinarias que menciona el artículo 29 de nuestro código fundamental están limitadas

únicamente a aquellas facultades que el Congreso puede transmitir, y así, por ejemplo, no podría cambiarse mediante dichas autorizaciones la organización federal de la República mexicana en una organización central, ni pueden tampoco subvertirse ninguno de los principios fundamentales de nuestra Constitución Política.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto por los artículos 103, fracción I, y 107 de nuestra ley fundamental, procede el juicio de amparo ante los tribunales de la federación contra las leyes o actos de autoridad que violan las garantías individuales.

Por tanto, si mediante la expedición de leyes de emergencia o mediante un acto de autoridad derivado de ellas se violan las garantías que no han sido materia de la suspensión, en todo o en parte, es indiscutible que, con fundamento en los preceptos citados, contra tales leyes o actos procede el juicio de amparo.

De otro modo se subvertiría el orden constitucional y perdería nuestro régimen su fisonomía de régimen de derecho, con lo que se estarían destruyendo nuestras instituciones fundamentales y prohiéndose el establecimiento de una tiranía “lo cual no ha podido ser ni, ha sido la intención del legislador”.<sup>9</sup>

El propio Ejecutivo, con gran acierto, ha reconocido la validez de las anteriores afirmaciones tanto en la iniciativa de suspensión de garantías como en los considerandos de la Ley de Prevenciones Generales, según se demuestra con la lectura de las transcripciones que más arriba se han hecho de dichos documentos. No obstante, lo anterior, nuestras autoridades judiciales han declarado la improcedencia de los amparos interpuestos contra las leyes de emergencia y los actos derivados de ellas invocando el artículo 18 de la Ley de Prevenciones Generales que a la letra dice:

No se dará entrada a ninguna demanda de amparo en que se reclame alguna disposición de las leyes de emergencia o algún acto derivado de las mismas.

Cuando se hubiere admitido alguna demanda en que se dé apariencia diversa al acto reclamado, deberá sobreseerse el juicio tan luego como se tenga conocimiento, a virtud de informe de autoridad federal, de que tal

<sup>9</sup> Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 83.

acto se encuentra fundado en la presente ley. En tal caso, si se hubiere dictado auto de suspensión provisional o definitiva, se revocará de plano y sin recurso alguno.

Sin embargo, este precepto debe interpretarse tan sólo en el sentido de que no procede el juicio de amparo contra las leyes de emergencia o actos derivados de ellas que se refieran o afecten a las garantías individuales suspendidas, pues en este caso es obvio que no puede violarse una garantía que, por el momento, se encuentra en suspenso y que, por tanto, no hay un derecho afectado que pueda ser materia de protección constitucional. Sólo en este sentido, es claro que no debe darse entrada a una demanda de amparo en que se reclame la violación de una garantía suspendida y precisamente en la parte que haya sido limitada por la Ley de Previsiones Generales, pues aquí sí aparece una causa notoria de improcedencia.

Pero de ningún modo puede aplicarse el artículo 18 de la Ley de Previsiones Generales a las leyes de emergencia o actos fundados en ellas que impliquen una violación a las garantías no suspendidas, pues ello sería contrario a nuestro sistema de derecho y a nuestro régimen constitucional, que no desaparece en virtud de la suspensión de garantías y que sólo permite las limitaciones expresas y necesarias para hacer frente a la situación de emergencia.

Pretender que el artículo 18 establece que en ningún caso debe darse entrada a una demanda de amparo contra un acto o disposición de emergencia sería tanto como afirmar que el Ejecutivo había expedido una ley en virtud de la cual paralizara e impidiera la actividad del Poder Judicial y en la que dijera que nadie podría juzgar la constitucionalidad de sus actos. El solo enunciado de una disposición semejante indica el absurdo de ella y su repugnancia absoluta con un régimen, como el nuestro, de división de poderes.

Sobre cualquier torcida interpretación del artículo 18 de la Ley de Previsiones Generales están las disposiciones de nuestra Constitución, y a todos los poderes, pero especialmente al Judicial, toca velar por su debida observancia.

## VII. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA INDEBIDA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE EMERGENCIA

Después de haber dejado sentadas las conclusiones anteriores conviene examinar la procedencia del amparo en contra de los actos que realicen las autoridades haciendo una aplicación indebida de las leyes de emergencia y respecto a los cuales esas disposiciones no pueden servir de fundamento a las autoridades que los ejecuten.

En este caso, pues, no se refiere la discusión a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley misma, sino a su indebida aplicación y a la falta de fundamento legal del acto reclamado.

Al respecto, entre las garantías reconocidas por el artículo 14 constitucional, se encuentra la de que nadie podrá ser privado de la vida, la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. El artículo 16 consigna la garantía de que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. En estos preceptos se encuentra consignada la obligación para las autoridades de conformar y fundar sus actos en las leyes expedidas con anterioridad a ellos, lo que constituye el rasgo fundamental de todo Estado de derecho cuya actividad sólo puede desarrollarse a través de normas jurídicas.

Ahora bien, las garantías establecidas por los artículos constitucionales citados, solamente fueron limitadas por la Ley de Prevenciones Generales mediante las restricciones establecidas en sus artículos 11 y 13, por lo que, de acuerdo con lo que antes hemos expuesto, sólo deben entenderse restringidas en los términos de estos preceptos, y deben considerarse subsistentes en todo lo demás.

Lo dispuesto por el artículo 29 transitorio de la Ley de Prevenciones Generales, constituye una confirmación de nuestra tesis, pues al decir que los juicios de amparo en tramitación al entrar en vigor dicha ley seguían su curso normal, cualquiera que fuera su naturaleza, sin verse afectados



por las disposiciones de la ley citada, debe interpretarse tan solo en el sentido de que el Ejecutivo quiso dejar asentado de manera expresa que las prevenciones generales no podrían aplicarse en forma retroactiva, siendo congruente de este modo con las restricciones fijadas por dichas prevenciones que no alcanzan a la garantía de retroactividad y queriendo significar con esto que los juicios de amparo promovidos —antes de expedirse la Ley de Prevenciones Generales por violaciones a las garantías que en virtud de ella fueron restringidas, no quedaban sin materia y que deberían seguir su curso normal.

Por consiguiente, las autoridades encargadas de aplicar las disposiciones de emergencia deberán conformar a ellas sus actos, y si no lo hacen, violarán las garantías constitucionales subsistentes, a que antes hemos aludido, por lo que contra tal indebida aplicación procederá el juicio de amparo de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 103, fracción I, y 107 constitucionales.

No obstante, lo anterior, también a este respecto se ha sostenido por nuestras autoridades judiciales que no debe darse entrada a la demanda de amparo o que el juicio debe sobreseerse cuando se intente en contra de la indebida aplicación de las leyes de emergencia, y para fundar este criterio se ha invocado también el artículo 18 de la Ley de Prevenciones Generales.

Sin embargo, para demostrar la inexactitud de esta última tesis basta con examinar detenidamente el artículo citado. Dicho precepto en su primera parte establece que no se dará entrada a ninguna demanda de amparo en que se reclame alguna disposición de las leyes de emergencia o algún acto derivado de las mismas. Ahora bien, cuando el juicio de amparo se endereza en contra de la indebida aplicación de una ley de emergencia es indiscutible que no se está reclamando la ley misma ni tampoco un acto derivado de ella, sino, por el contrario, un acto que no deriva ni encuentra su apoyo en la ley, o, en otras palabras, no se reclama ni siquiera la aplicación de la ley sino precisamente su no aplicación, es decir, la actividad ilegal de una autoridad.

En efecto, en este párrafo se dice que deberá sobreseerse el juicio tan pronto como a virtud de informe de autoridad federal se tenga conocimiento que el acto reclamado se encuentra *fundado* en la Ley de Prevenciones Generales. Haciendo una interpretación *a contrario* es in-

discutible que si del informe que rinda la autoridad federal no se llega al conocimiento de que el acto se encuentra fundado en la ley, no cabe el sobreseimiento y debe sustanciarse el juicio de amparo.

La interpretación anterior es la única posible, pues además de estar en perfecto acuerdo con las reglas de la hermenéutica jurídica, también salta a la vista que al aludir el artículo 18 a la circunstancia de que el acto se encuentre fundado en la ley no quiere decir únicamente que se invoque o se haga referencia a ella por la autoridad responsable, pues de otro modo se llegaría hasta el absurdo de sostener que bastaría con que una autoridad simplemente invocara o trajera a colación una ley de emergencia para que, contra los actos que realizara fuera de su competencia y que implicaran una clara violación a las garantías no suspendidas, no fuera procedente el juicio de amparo.

Podría argumentarse que el artículo 18 de la Ley de Prevenciones Generales constituye una limitación tácita a las garantías que otorgan los artículos 14 y 16; pero este argumento también carecería de base tanto porque el artículo 18 no hace ninguna referencia a esos preceptos constitucionales, que en cambio sí son aludidos de manera expresa por los artículos 11 y 13 de la ley de prevenciones, cuanto porque, de acuerdo con esta interpretación, en realidad no se estarían limitando las garantías que conceden los artículos 14 y 16, sino que lo que se estaría restringiendo serían los artículos 103 y 107, así como los demás preceptos de nuestra carta magna que consignan las facultades otorgadas al Poder Judicial, los cuales no pueden suspenderse ni limitarse porque ello sería tanto como subvertir el orden constitucional y afectar a toda nuestra organización jurídica.

Además, y aun en el supuesto —cuya falsedad ha sido ya demostrada— de que el artículo 18 de la Ley de Prevenciones estableciera la improcedencia del juicio de amparo contra la indebida aplicación de las leyes de emergencia, es indiscutible que una disposición de esta naturaleza será anticonstitucional y no podría tener ninguna validez, pues no estando suspendidas las garantías relativas consignadas en los artículos 14 y 16 constitucionales contra cualquier acto que las viole, procede el juicio de amparo, según los principios que antes hemos expuesto.

Los recursos administrativos que contra la aplicación de las leyes de emergencia establece la Ley Reglamentaria del artículo 1o. de la Ley de Prevenciones Generales expedida el 9 de septiembre de 1942, no son sino

meros recursos administrativos que, una vez agotados, en nada pueden afectar a las actividades del Poder Judicial.

Por lo que se refiere en especial a la fracción V del artículo 11 de la Ley de Previsiones Generales, que fue adicionada mediante decreto del 17 de septiembre de 1943, restricción que establece al artículo 14 es la de obligar a los empresarios a compensar los salarios insuficientes de los trabajadores en la forma y medida que posteriormente serían determinadas por los derechos y propiedades de los empresarios, que no existen en épocas normales.

En esta fracción V se estableció que para fijar la observancia de las leyes que se expidieren en sus términos, conocer de las violaciones de dichas leyes e imponer las sanciones correspondientes, se crearían organismos especiales con jurisdicción en todo el territorio nacional, cuya estructura, funcionamiento y facultades serían establecidas por las mismas leyes.

A pesar de no estar suspendida la garantía que consigna el artículo 13 constitucional, lo cual puede originar dudas acerca de su legalidad, los organismos antes citados se crearon mediante la Ley de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente del 23 de septiembre de 1943 en relación con su reglamento del 11 de noviembre de 1943.

Aun aceptando sin discusión la constitucionalidad de estos organismos, por lo que a ellos se refiere son absolutamente aplicables las conclusiones anteriores, pues es claro que, como cualquier otro tribunal en el cumplimiento de sus funciones, están obligados a seguir el procedimiento señalado en las disposiciones correspondientes y no podrán dejar de conformar sus actos a las normas legales respectivas.

En efecto, estos tribunales tienen como función la observancia de los ordenamientos a que se refiere la fracción V del artículo 11 de la Ley de Previsiones Generales, conocer de las violaciones a dichos ordenamientos, imponer las sanciones correspondientes y, en suma, aplicar tales leyes. Por tanto, cualquier acto que cometan en contra de los ordenamientos cuya aplicación se les ha encomendado, no encontrará ningún fundamento legal y será violatorio de la garantía consignada por el artículo 14.

Incluso a este respecto debe tenerse en cuenta que las garantías que establece el artículo constitucional últimamente citado, por lo que se refiere a las compensaciones para los salarios insuficientes, sólo han sido limitadas precisamente en la forma y medida de la Ley de Emergencia correspondiente.

Por consiguiente, las garantías consignadas en el artículo 14 constitucional subsisten para todos aquellos casos y derechos que no hayan sido expresamente considerados o no se encuentren afectados por la Ley de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente y que excedan a los límites y términos marcados por ésta. En este sentido podríamos decir que la limitación constituye en sí misma una garantía.

En consecuencia, si los organismos a que nos venimos refiriendo, excediendo a la Ley de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente cometen algún acto en contra de alguna persona en el que por una aplicación inexacta o contraria a dicha ley, le afecten sus propiedades, posesiones, derechos o cualesquiera otra de las prerrogativas consignadas en los artículos 14 y 16 constitucionales en forma y medida que sobrepase a los términos fijados por la Ley de Compensaciones, estarán violando en contra de esa persona las garantías no limitadas por esta ley y contra sus actos procederá también el juicio de amparo.

## VIII. SUSPENSIÓN

La suspensión del acto reclamado cuando el juicio de amparo se intente en contra de una ley de emergencia o de su indebida aplicación, es materia delicada en la que deberá tener papel preponderante para su atinada resolución la prudencia del juzgador, que para conceder la suspensión se verá obligado a tomar en cuenta, en todo caso, por una parte, la conservación de la materia del amparo, y por otra, que no se siga perjuicio al interés general.

Como conclusión final podemos asentar la de que dentro de una situación de emergencia —que no implique una ruptura del orden como ocurre en el caso presente— procede el juicio de amparo contra todo acto de las autoridades que viole en perjuicio de alguna persona las garantías no suspendidas o no limitadas.

Es este el único medio de impedir que nuestro régimen pierda su fisonomía de régimen de derecho, cuya conservación el señor presidente de la República ha considerado como deber primordial cuyo cumplimiento debe cuidarse “antes que cualquier otro aspecto”.

No debe olvidarse tampoco que, según los términos categóricos de los artículos 49 y 59 del decreto del 19 de junio de 1942, al conceder el

Congreso al Ejecutivo autorizaciones extraordinarias, expresamente determinó que las facultades conferidas en virtud de tales autorizaciones deberían usarse para “el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales”, dentro de las que indiscutiblemente se encuentran comprendidas la separación de poderes y las funciones del Judicial como órgano de control de la constitucionalidad de los actos de los demás, por lo que es obvio que toda violación a estos principios no sólo es contraria a nuestro régimen constitucional, sino que, incluso, sobrepasa los límites y las finalidades expresamente señaladas por el propio Congreso a la legislación de emergencia y a los actos que realice el Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias.

La protección constitucional en estos casos, en nada puede perjudicar a los intereses generales del país, y, por el contrario, al colocar a los particulares a salvo de arbitrariedades y vejaciones injustificadas e innecesarias, se evitará eficazmente que la cooperación entusiasta que han brindado todos los mexicanos a sus gobernantes en esta hora difícil y llena de peligros llegara a verse obscurecida por las sombras del temor y de la desconfianza.