

## Facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para restringir o suspender el ejercicio de derechos y las garantías\*

Esperanza Sandoval Pérez\*\*

**RESUMEN:** El objeto de estudio son los conceptos jurídicos indeterminados de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Federal, que concede facultades extraordinarias al Presidente de la República para emitir el decreto mediante el cual se restringe o suspende el ejercicio de derechos y las garantías en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro, que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. La expresión cualquier otro caso, encaja en la categoría de indiferentes jurídicos al abarcar todo acontecimiento que persiga el mismo fin y que conduzca a determinar su procedencia.

**Palabras clave:** Indiferentes jurídicos, restricción de derechos, suspensión de garantías, paz pública y perturbación grave.

**ABSTRACT:** The object of study are indeterminate juridical concepts in accordance with the provisions of Article 29 of the Federal Constitution, which grants extraordinary powers to the President of the Republic to issue the decree by which the exercise of rights and guarantees is restricted or suspended in cases of invasion, serious disturbance of the public peace or any other, that puts society in grave danger or conflict. The expression any other case, fits into the category of indifferent juridical, to cover any event that pursues the same purpose and that leads to determine its origin.

**Keywords:** Indifferent juridical, restriction of rights, suspension of guarantees, public peace and serious disturbance.

**SUMARIO.** Introducción; 1. Suspensión y restricción del ejercicio de derechos y las garantías; 2. Conceptos jurídicos indeterminados; 3. Marco legislativo aplicable; 4. Procedimiento para emisión del Decreto; 5. Revisión oficiosa; Reflexiones finales; y, Fuentes de consulta.

### Introducción

---

\* Artículo recibido el 6 de agosto de 2018 y aceptado para su publicación el 8 de octubre de 2018.

\*\* Profesora-investigadora de la Facultad de Derecho. Maestría en Ciencias Penales y Doctorado en Derecho Público grados obtenidos con Mención Honorífica. Con Especialidad en Derecho Penal por el Instituto de Iberoamérica y Portugal de Salamanca España. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1 y Profesor PROMEP. Estancias académicas en las Universidades de Granada y en Sevilla, España.

La Constitución Federal en el artículo 49, dispone la división del Supremo Poder de la Federación y no podrá reunirse dos o más de los poderes públicos en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto por el artículo 29. Esto es, para restringir o suspender el ejercicio de derechos y las garantías, en casos de invasión o perturbación grave de la paz pública o de *cualquier otro* que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos (junio, 2011), al trascender en el contenido de dicho precepto adiciona un segundo párrafo que contiene disposición expresa sobre el ejercicio de los derechos que no podrán ser objeto de restricción o suspensión. Se considera relevante y trascendente ocuparse hoy del estudio del citado numeral y de manera, específicamente de la expresión *cualquier otro* que encaja perfectamente en la categoría de indiferentes jurídicos.

Si bien la norma constitucional alude en forma imprecisa a estos conceptos que comprende toda situación que coloque a la sociedad en riesgo; al ser analizada -en el margen de la discrecionalidad- para determinar si es suficiente para decretar la restricción o suspensión, podrían ser manipulados y llevar a una actuación arbitraria.

En cuanto a la estructura metodológica primero, se analiza la facultad extraordinaria del Ejecutivo Federal en términos de lo dispuesto por el artículo 29; después es necesario aproximarse a los conceptos jurídicos indeterminados y posteriormente exponer el marco legislativo aplicable al tema. Enseguida se examina el procedimiento la emisión del decreto correspondiente y por último se explica la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para revisar el decreto presidencial. Se concluye y citan las fuentes de información.

### **1. Suspensión y restricción del ejercicio de derechos y las garantías**

A partir de la vigencia del Decreto de reforma constitucional del 10 de junio de 2011, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Federal establece en el artículo 29; ordenando en el Transitorio Cuarto que el Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria en materia de suspensión del ejercicio de derechos y las garantías en un plazo máximo de un año a partir de la vigencia del citado decreto.

La Constitución Federal concede facultades extraordinarias al Presidente de la Republica para restringir (limitar) o suspender (interrumpir) el ejercicio de derechos y las garantías en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o *cualquier otro*, que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, esta última expresión encaja perfectamente en la categoría *indiferentes jurídicos* que abarca todo hecho

## Facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para restringir o suspender el ejercicio de derechos y las garantías

futuro que persiga el mismo fin. Se trata de una situación jurídica necesaria para que la actividad gubernativa de emergencia pueda válidamente desarrollarse y enfrentar dicha situación.<sup>1</sup>

El antecedente de esta facultad se encuentra en la *dictadura romana* que surgió como una magistratura de excepción por las continuas guerras en que Roma participaba, obligando a los Cónsules a delegar parte de sus facultades a un Dictador confiriendo facultades ilimitadas -por un tiempo no mayor a seis meses- para enfrentar situaciones de crisis nacional que ponen en juego la existencia de Roma.<sup>2</sup>

Tito Livio refiere que *Lucio Quincio Cincinnato* -patricio, cónsul, general y dictador romano- por orden del Senado, proclamó la suspensión de los negocios, manda que se cierren las tiendas de la ciudad, prohíbe que nadie se ocupe de asuntos particulares, ordena a cuantos puedan servir que se presenten armados con la finalidad de salvar al ejército cercado en los alrededores del Monte Álgido, logrando su objetivo en solo 16 días, renuncia a la dictadura que le había sido conferida para un periodo de seis meses.<sup>3</sup>

Posteriormente, surgieron otras instituciones para la protección del Estado concediendo facultades a la autoridad estatal para enfrentar las siguientes situaciones de excepción:

- a) El destierro o registros domiciliarios;
- b) El estado de guerra y estado de sitio para fortalecer a la autoridad militar, la patria en peligro, figura francesa para la protección extraordinaria del Estado frente a situaciones de invasión extranjera (Francia, 1792);
- c) El toque de queda. Asimilado a la ley marcial;
- d) El *habeas corpus suspensión acts* con suspensión de la garantía de libertad individual, los Comisionados del Rey, las Dictaduras Comisariales o Militares Soberanas, la ley marcial con la cual los tribunales militares ejercían facultades legislativas, ejecutivas e incluso jurisdiccionales, justificando el empleo de la fuerza armada para disolver reuniones o manifestaciones de personas (Inglaterra, 1714);
- e) La suspensión del *hábeas corpus* (EU), en situaciones de emergencia o violencia interna ya que mediante esta institución jurídica que tutela la vida y la libertad, se persigue evitar los arrestos y detenciones arbitrarias asegurando los derechos básicos de la víctima, por ejemplo: estar vivo y consiente, ser escuchado por la justicia y el saber porque se le acusa.<sup>4</sup>

Las anteriores medidas enmarcaron innumerables excesos, persecuciones y otros modos de violación de derechos.

---

<sup>1</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1976, p. 202.

<sup>2</sup> MARGADANT, S. Guillermo F. *Derecho Romano*, México, Esfinge, 2005, p. 32.

<sup>3</sup> TITO Livio. *Historia romana*, Libro III, I Década. México, Porrúa, 1985, p. 81.

<sup>4</sup> Derechos que sustentan el Juicio de Amparo en la Constitución Yucateca en 1840.

Entre los antecedentes más importantes en la República Mexicana, se encuentran:

I. El Decreto del 25 de agosto de 1829, autorizó al Ejecutivo de la Federación para suspender de forma temporal la garantía general de seguridad y adoptar cuantas medidas fueran necesarias para la conservación de la Independencia, del sistema federal y de la tranquilidad pública. Limitando esta autorización al declarar que no por ella podría el gobierno disponer de la vida de los mexicanos, ni expelerlos del territorio de la República. Fija también la duración de esta autorización y la obligación de dar cuenta del uso de las facultades extraordinarias. Esta ley fue la primera que desnaturalizó las facultades extraordinarias que podían concederse al Poder Ejecutivo, y fue también la primera que dio lugar a infinidad de abusos que desde entonces se ha cometido con el pretexto de facultades extraordinarias.

II. El Presidente Ignacio Comonfort, en noviembre de 1857 envió al Congreso y al Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de conformidad con lo que previene el artículo 29 de la Constitución, un decreto de suspensión de garantías individuales, que a la letra dice:

*Artículo único.* Se aprueba el acuerdo presentado por el Ejecutivo de la Unión, que dice a la letra: Para proveer al restablecimiento del orden público, a la defensa de la independencia y de las instituciones se suspenden, desde la publicación de la presente ley, hasta el 30 de abril próximo venidero (1958), las garantías consignadas en los arts. 7, 9, 10, 11, 1ª parte del 13, 16, 1ª y 2ª parte del 19, 21 y 26 de la Constitución. El Ejecutivo dictará los reglamentos y órdenes relativas á dicha suspensión en todos los casos en que deba tener efecto. Lo tendrá entendido el Ejecutivo y cuidará tenga su más exacto cumplimiento. Dado en el salón de sesiones del congreso de la Unión, a tres de noviembre de mil ochocientos cincuenta y siete. -Joaquín Ruiz, diputado presidente. -Miguel Blanco, diputado secretario. -José Antonio Cisneros, diputado secretario.

El Presidente acordó con el Consejo de Ministros las prevenciones y declaraciones siguientes:

1ª La libertad de imprenta se sujetará, por ahora a la ley de 28 de diciembre de 1855; más respecto de escritos que directa o indirectamente afecten la Independencia nacional, las instituciones o el orden público, el gobierno podrá prevenir el fallo judicial imponiendo a los autores o impresores una multa que no pase de mil pesos. En defecto de la multa, y de bienes en que hacerla efectiva, se impondrá la pena de prisión solitaria o confinamiento hasta por seis meses. Los gobernadores de los Estados podrán aplicar las mismas penas, pero en el caso de confinamiento darán cuenta al gobierno general para que designe el lugar, quedando entretanto el reo asegurado competentemente.

2ª La ampliación de la autoridad que se concede al gobierno por la suspensión de la garantía establecida en el Art. 21 de la Constitución, se ejercerá solamente con los reos de algún delito político cuando no se hubieren consignado a los tribunales. El gobierno, en virtud de esta autorización podrá imponer las penas de reclusión, confinamiento o destierro hasta por un año.

3ª Los tribunales federales que conozcan de los delitos políticos se avocarán el conocimiento de los delitos comunes que hayan cometido, o cometieren durante el juicio los reos a quienes juzguen. Los jueces, al sentenciar estas causas, aplicarán la pena mayor que corresponda,

## Facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para restringir o suspender el ejercicio de derechos y las garantías

inclusive la de muerte siempre que la establezcan las leyes y la autorice el art. 23 de la Constitución.

4ª En los delitos políticos y en los comunes de que se conozca acumulativamente, según lo dispuesto en la prevención anterior, no es admisible el recurso de indulto. En consecuencia, las autoridades judiciales y políticas a quienes correspondan cuidarán bajo su más estrecha responsabilidad de que la pena se ejecute irremisiblemente.

5ª Solamente el gobierno general podrá dictar providencias sobre los puntos relativos a las garantías individuales no comprendidas en las prevenciones anteriores. *México, noviembre 5 de 1857.*

III. En 1862, con motivo del estado de sitio en que se hallaba la Ciudad de México, el General Anastasio Parrodi, Jefe Militar del Distrito, decretó: 1) Desde el día de la fecha y mientras permanezca el Distrito en estado de sitio, se prohíbe toda clase de diversiones públicas en la municipalidad de México; 2) Se prohíbe igualmente la reunión de más de tres personas en los lugares públicos, después de las once de la noche; y, 3) Los dueños o encargados de establecimientos públicos, los cerrarán a la hora mencionada en el artículo anterior.<sup>5</sup>

IV. El Presidente Manuel Ávila Camacho convocó el 2 de junio de 1942 a los miembros de su gabinete para discutir y aprobar las medidas que habrían de tomarse frente a la doble ofensa que se perpetró a nuestra soberanía, acordando tres puntos fundamentales: declarar el estado de guerra entre la República Mexicana, por una parte, y Alemania, Italia y Japón por la otra; suspender la vigencia de las garantías individuales que fueran obstáculo para enfrentar rápida y fácilmente la situación.; y, solicitar, en favor del Ejecutivo Federal, facultades extraordinarias para legislar.

El Congreso de la Unión, aprobó el 30 de mayo de 1943 la ley que faculta al Ejecutivo para declarar el estado de guerra entre nuestro país y las naciones del Eje-Alemania, Imperio de Japón, Reino de Italia.<sup>6</sup>Tanto el Decreto como la reglamentación versó sobre las circunstancias de la suspensión de garantías individuales, la transitoriedad de la medida y cuya vigencia dependía de que prevalecieran las causas y circunstancias que habían originado el Decreto.<sup>7</sup>

El 13 de junio siguiente, se publicó la Ley de Prevenciones Generales que reglamenta el derecho de suspensión de garantías, determinando el alcance y sentido, precisando que todas las reclamaciones que se formulen contra la Federación o contra sus autoridades con motivo de la suspensión, se tramitarían en la forma que el Congreso determine una vez que cesara el estado de guerra.<sup>8</sup>

Actualmente las causas de procedencia para la suspensión o restricción, previstas en el Art. 29 son las siguientes:

---

<sup>5</sup> DUBLÁN y Lozano, Versión digital de la *Legislación mexicana*, p. 441. Consultado en 2 de junio de 2016 y disponible en: <http://www.biblioweb.tic.unam.mx/dublanylozano/>

<sup>6</sup> ISIDRO Montiel y Duarte, *Estudio sobre las Garantías Individuales*. México, Porrúa, 1979, p. 558.

<sup>7</sup> IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. *Garantías Individuales*. México, Oxford, 2007, p. 305-306.

<sup>8</sup> Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 1942.

- 1) *La invasión del territorio nacional*. Por la penetración de fuerzas armadas extranjeras;
- 2) *La perturbación grave de la paz pública*. Que consiste en la alteración de la vida normal del Estado o de la sociedad a través de motines, revoluciones, asonadas, rebeliones, revueltas internas; en la incursión de grupos armados internos; crisis económicas que, por su gravedad, entre muchas otras;<sup>9</sup> o,
- 3) *Por cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o grave conflicto*. Esto es, cualquier situación que atente contra la paz social del estado, en cuyo caso el Presidente de la República podrá decretar las medidas convenientes e indispensables a fin de prevenir o remediar trastornos propios de una situación anormal, por ejemplo: el desequilibrio político, la carencia de credibilidad en la autoridad pública, por circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación, la inseguridad y el crimen organizado, entre otros factores; que generen en el individuo un estado de desconcierto, inseguridad, temor, etcétera; que de no enfrentarse y resolverse podrían ser determinantes para que la sociedad inconforme se manifieste y en el extremo, se organice y rebele en contra del propio Estado.

## 2. Conceptos jurídicos indeterminados

Con relación a las causales de suspensión o restricción de derechos, que se explican en este trabajo, Silva Gutiérrez explica que, salvo el caso de invasión, la perturbación grave de la paz pública y la facultad del Ejecutivo para decretar que la Nación se encuentra en una situación que se traduce en grave peligro o conflicto, son de carácter discrecional y no está sometido a regla alguna.<sup>10</sup> La referencia a esa *situación* equivale a *cualquier otro caso* y este se subsume en el concepto de indiferentes jurídicos, parte substancial del tema.

Por lo anterior, antes de ocuparnos de dicho concepto, es importante precisar que la conducta administrativa puede manifestarse de distintas maneras, una de ella es la *técnica del concepto jurídico indeterminado* al que alude una norma para indicar de manera imprecisa un supuesto de hecho sin explicarlo a detalle.

La ventaja de estos conceptos es que la ley no determina con exactitud sus límites, sin embargo, para la función legislativa es claro, basta fijarse en su gran capacidad de abarcar situaciones, sin necesidad de determinar claramente sus detalles o en qué consisten. De ese modo se consigue que las normas que los usan sean flexibles y duraderas, precisamente por el carácter impreciso de su enunciado, sin dejar de indicar, a la vez, suficientemente lo esencial de su *ratio*.

La función del concepto indeterminado es, precisamente expresar lo que el legislador intenta cuando ello puede darse de distintas maneras, algunas incluso desconocidas en el momento de dictar la ley. Para Miras Jorge, el principal problema radica en la interpretación de la norma y se plantea cuando se usan para expresar

---

<sup>9</sup> Aprobar suspensión de garantías es “una ofensiva autoritaria” en México. Consultado en mayo de 2016. Disponible en: <http://rubenluengas.com/aprobar-suspension-de-garantias-es-una-ofensiva-autoritaria-en-mexico/>

<sup>10</sup> SILVA GUTIÉRREZ, Gustavo, *Suspensión de garantías, análisis del artículo 29 Constitucional*, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, Consultado en mayo de 2016. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/19/ard/ard3.htm>

**Facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para restringir o suspender el ejercicio de derechos y las garantías**

requisitos o presupuestos que la misma exige respecto a la actuación de la autoridad para que sea legitimada.<sup>11</sup> Algunos son intencionalmente abandonados en la vaguedad porque la *indeterminación intrínseca* de su contenido es un *factor de adaptación* del derecho.

Son indeterminados, pero podrán ser determinables y redeterminables conforme a las circunstancias y las épocas, pues se trata de nociones evolutivas que constituyen, como uno podría decir, los órganos flexibles o blandos del sistema jurídico.<sup>12</sup>

Lo que más importa no es la falta de precisión, sino el riesgo latente de que sean manipulados y en su nombre se llegue a una actuación autoritaria, resultando ilegítimo el subjetivismo en la interpretación de tales categorías, cuyo contenido cambia no sólo en la medida en que cambian las circunstancias sociales, sino también en la medida que nuevas orientaciones se van haciendo presentes en el espíritu humano.<sup>13</sup>

En criterio de los Tribunales Colegiados de Circuito la forma de actualizar los conceptos jurídicos indeterminados al caso concreto exige un proceso argumentativo que debe reducir la discrecionalidad y las apreciaciones subjetivas. Definirlos puede ser complejo y requerir de una especial valoración, sobre todo cuando el lenguaje empleado en su redacción implique conceptos científicos, tecnológicos, axiológicos, económicos, políticos, sociológicos o de otras disciplinas. En estos casos, se debe acudir a valores, principios e intereses que resulten compatibles con el fin de los actos administrativos para esclarecer el contenido y alcance de dichos conceptos. Por tanto, la subsunción puede ser discutible y opinable e implica estar en zonas de incertidumbre decisoria o probabilidad que necesariamente conducen a una discrecionalidad cognitiva o de juicio.<sup>14</sup>

Rendón Huerta, por su parte agrega que las nociones que nos ocupa son: a) Conceptos de experiencia que consisten en apreciar hechos; la competencia del Juez es ilimitada y b) Conceptos de valor donde además de apreciar los hechos, se implican juicios de valor que pueden ser técnicos, por ejemplo, impacto ambiental, interés público, utilidad pública.

La compleja indeterminación de estos conceptos ha de ser dotada de un contenido concreto mediante la aplicación, correlación, calificación y ponderación

---

<sup>11</sup> MIRAS, Jorge. *Concepto Jurídico Indeterminado*. Conciencia (Juicio de) DGDC II. Consultado en: noviembre de 2016. Disponible en: <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/28150/1/CONCEPTO%20JUR%20C3%8DDICO%20INDETERMINADO.pdf>

<sup>12</sup> BERGEL, Jean Louis. *Méthodologie juridique*. Thémis Presses Universitaires de France, Paris, 2001, p. 115.

<sup>13</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Los conceptos jurídicos indeterminados en el Derecho administrativo*. Cevallos Editora Jurídica, Quito. Ecuador, 2012. p. 117.

<sup>14</sup> 177342. I.4o.A.59 K. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 1431.

de los hechos o circunstancias específicas de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice su valoración, y que puedan resultar congruentes con su expresión genérica.

Fijar su alcance y sentido es un hecho que puede subsanarse al momento de aplicarlos sin que ello implique que la autoridad administrativa pueda dictar sus resoluciones en forma arbitraria, pues el ejercicio de la función administrativa está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación tanto en los casos de las facultades regladas como en el de aquellas donde ha de hacerse uso del arbitrio o la discreción, explicitando mediante un procedimiento argumentativo por qué los hechos o circunstancias particulares encuadran en la hipótesis normativa que, entonces sí, resulta concretada al momento de subsumir los acontecimientos y motivar de esa manera la decisión, evitando visos de arbitrariedad.<sup>15</sup>

### 3. Marco legislativo aplicable

Con la intención de explicar la evolución de las disposiciones jurídicas relacionadas con las facultades extraordinarias del Ejecutivo en este rubro, se agrupan de la manera siguiente:

I. *Ámbito Nacional*. En 1833 se expide la Ley de Facultades Extraordinarias que autoriza al Gobierno Supremo Federal para dictar todas las medidas que juzgue convenientes al restablecimiento del orden y consolidación de las instituciones federales. Años después, se crearon las Bases Constitucionales de 1836, que prohibieron expresamente asumir en sí o delegar en otros órganos por vía de facultades extraordinarias dos o más poderes (Art. 45 fracción VI). Por su parte, las Bases Orgánicas de 1843, autorizan al Congreso a suspender las garantías para la aprehensión de delincuentes y la ampliación de facultades al Ejecutivo en casos de invasión extranjera; mientras que, la Constitución de 1857 establece en el artículo 29 la suspensión de Garantías en el Título Primero, Sección I. De los Derechos del Hombre y del Ciudadano.<sup>16</sup>

La Constitución de 1917 recoge el texto original del artículo 29, adicionando al primer párrafo que la suspensión de garantías podrá ser en todo el país o en lugar determinado, cuando fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; y sustituye la expresión Diputación permanente por la palabra Congreso; Con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 se modifica el mismo párrafo, para quedar como sigue:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente

---

<sup>15</sup> 172068. I.4o.A.594 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Julio de 2007, p. 2472.

<sup>16</sup> *Vid.* La legislación completa de las disposiciones expedidas desde la Independencia de la República. Edición Oficial México, 1877, Tomo VIII, pp. 384-399.

## Facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para restringir o suspender el ejercicio de derechos y las garantías

cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.<sup>17</sup>

Con la citada reforma también se adiciona al Art. 29, una cláusula de reserva, por una parte, en observancia de las obligaciones del Estado Mexicano para concordar el artículo 29, con el segundo párrafo del artículo 27 de la Convención de Estados Americanos (1969),<sup>18</sup> y prohíbe la restricción o la suspensión del ejercicio de los derechos siguientes:

a) a la no discriminación, b) el reconocimiento de la personalidad jurídica, c) a la vida, d) a la integridad personal, e) de protección a la familia, f) al nombre, g) a la nacionalidad; h) de la niñez; i) políticos; j) de libertad de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; k) al principio de legalidad y retroactividad; l) a la prohibición de la pena de muerte; m) a la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; n) a la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ñ) ni las garantías judiciales indispensables para su protección.

II. *Ámbito internacional.* En diferentes momentos el sistema internacional y los sistemas nacionales de los DH analizan el tema del estado de excepción o de emergencia, y aun cuando la doctrina no ha dado hasta el momento una definición formal del mismo la ONU en resoluciones, opiniones y comentarios generales sostiene de manera análoga que el término "emergencia" hace referencia a condiciones políticas, sociales o económicas en las cuales existe una desviación del régimen legal normal, y los límites de la autoridad estatal son, de *iure* o de *facto*, expandidos más allá del ámbito prescrito en circunstancias ordinarias.<sup>19</sup>

Como el derecho internacional tiene como objetivo principal mantener la paz y la seguridad internacional y, en paralelo, la difusión y protección de los DH; es pertinente hacer referencia a los instrumentos jurídicos internacionales más relevantes que se ocupan de estas situaciones emergentes, entre ellos se encuentran los siguientes:

---

<sup>17</sup> Mediante la reforma constitucional se suprime del texto anterior la referencia al Acuerdo o aprobación de los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República. -a la postre reconocida como órgano constitucional autónomo (Art. 102, B), Vid. Diario Oficial de la Federación, febrero, 14, 2014.

<sup>18</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos entró en vigor en México en 1981 mediante publicación en el DOF del 7 de mayo del mismo año. Consultado en 28 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/libro/instrumentosconvencion/pag0259.pdf>

<sup>19</sup> Informe Especial de Derechos Humanos del Relator Especial, Leandro Despouy, sobre los derechos humanos y los estados de excepción. E/CN.4/Sub.2/1997/19 y del comentario general 29 al artículo 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU.

A. *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (San José de Costa Rica, 1969) al ocuparse de la suspensión de garantías, interpretación y aplicación, dispone que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social (Art. 27).

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

B. *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (Nueva York, 1966) expresa que en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados partes podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social (Art. 4).

La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6o. (respeto a la vida), 7o. (prohibición de tortura o penas crueles), 8o. párrafos 1 y 2 (prohibición de esclavitud y servidumbre), 11 (prohibición de encarcelamiento por deudas de carácter civil), 15 (Prohibición de retroactividad de normas penales), 16 (reconocimiento de la personalidad jurídica) y 18 (libertad de pensamiento y religión) del mismo ordenamiento jurídico, no serán susceptibles de suspenderse bajo ninguna circunstancia.

Quien haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes, por conducto del secretario general de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.<sup>20</sup>

C. *Para la Corte Interamericana de DH* la suspensión de garantías constituye también una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno

---

<sup>20</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) entró en vigor en México en 1981 a partir de la publicación en el DOF del 20 de mayo del mismo año. Consultado el 28 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>

## Facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para restringir o suspender el ejercicio de derechos y las garantías

aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que; en condiciones normales; están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos.<sup>21</sup>

En Latinoamérica Argentina, Honduras, Chile, en caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de su Constitución y de las autoridades creadas por ella, declararán *estado de sitio* la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden; Ecuador decretará *estado de emergencia*; Bolivia, Paraguay, Perú el *estado de excepción*; Brasil determinara *estado de defensa* para preservar o restablecer en breve tiempo, en lugares concretos y determinados, el orden público o la paz social amenazadas por una grave y eminente inestabilidad institucional o afectada por calamidades naturales de grandes proporciones; la República Dominicana y Colombia el *estado de conmoción interior*; Venezuela el *estado de alarma* cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos y ciudadanas y *Estado de emergencia económica* cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación; y Guatemala decretará *estado de Prevención*.

### 4. Procedimiento para la emisión del Decreto

La decisión de restringir o suspender el ejercicio de derechos y sus garantías debe estar justificada y motivada, señalando con claridad los derechos o garantías que se restringen, el motivo o razón que amerita la medida, la proporcionalidad a observarse entre la medida y el riesgo presente, así como la necesidad e idoneidad de ella; lo que se subsume en el principio de proporcionalidad *-lato sensu-*, y que a la vez comprende los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (*stricto sensu*) que deberá incluirse en la ley que reglamente el artículo 29 constitucional. El decreto presidencial tiene como características las siguientes:

- a) Es una norma de observancia general, abstracta e impersonal;
- b) Debe revisarse de oficio e inmediatamente por la SCJN, con lo cual se garantiza que la suspensión o restricción de derechos es la medida adecuada para evitar que la sociedad se vea expuesta a un grave peligro, además es la necesaria para enfrentar la situación mediante una acción rápida, enérgica y eficaz;
- c) Es revocable, con la observación de que el ejecutivo no podrá hacer observaciones al Decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión;
- d) Solo suspende o restringe el ejercicio de los derechos DH autorizados, pero no el goce de ellos;

---

<sup>21</sup> Corte Interamericana De Derechos Humanos opinión consultiva oc-9/87 del 6 de octubre de 1987 garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos) solicitada por el gobierno de la república oriental del Uruguay. Consultado el 2 de junio de 2016. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_09\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_09_esp.pdf)

- e) El acto o la situación suspensivos tienen un carácter temporalmente limitado o transitorio, rigiendo únicamente mientras subsista el estado de emergencia que los motivó. Está determinado por prevenciones generales que no se afecte a individuos aislados, ni a grupos determinados.
- f) Concluye la restricción o suspensión -bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso-, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedaran sin efecto de forma inmediata; y,
- g) Garantiza el retorno a la normalidad, la preservación del Estado de Derecho, las instituciones democráticas y los derechos fundamentales de los seres humanos.

De esta manera, la finalidad perseguida por el procedimiento de suspensión permite al gobierno hacer frente a situaciones de emergencia, sin obstáculos, pero con estricto respeto a las normas que lo regulan.

## 5. Revisión oficiosa

La suspensión de garantías en doctrina es considerada como un estado jurídico-político de excepción, el cual, requiere un fundamento constitucional. De otra manera ¿existe la oportunidad de impugnar el Decreto respectivo? En una primera afirmación la doctrina se inclina por la procedencia del control constitucional vía juicio de amparo. Al respecto Burgoa, afirma que los afectados por las leyes de autorización, podrán reclamarlas en dicho juicio cuando sean inconstitucionales por haber sido expedidas contraviniendo las normas del Art. 29, en consecuencia, los actos del Ejecutivo podrán violar la garantía de legalidad si no están debidamente fundados y motivados en las propias leyes, o traten de aplicarlos, autoridades diferentes.<sup>22</sup>

Para los críticos del autor en consulta tampoco procede la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracción II, sosteniendo que el decreto de suspensión o restricción no lo emite el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente, sino el Ejecutivo Federal, por tanto, no procedería la acción de inconstitucionalidad con fundamento en los incisos a) y b) independientemente del órgano emisor del decreto, la legitimación activa podría derivar de los incisos c) o g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

Se destaca también que, ante la diversidad de órganos participantes en la procedencia de la restricción o suspensión se genera un control sobre la discrecionalidad requerida evitando el abuso del procedimiento constitucional, pues además deberá estar fundada y motivada en los términos establecidos por la Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

---

<sup>22</sup> BURGOA, *Ob. Cit.* pp. 202 y Sgtes.

## Facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para restringir o suspender el ejercicio de derechos y las garantías

Por último y como se desprende de las características el decreto de restricción o suspensión de DH y sus garantías será revisado de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Es importante hacer notar que el Decreto de reforma constitucional (2011) en el transitorio Cuarto dice que el Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria en materia de suspensión del ejercicio de derechos fundamentales y sus garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto - que expiró el 11 de junio de 2012-, sin que hasta la fecha se cumpla, en consecuencia estamos de frente a una *omisión legislativa*, que desde un punto de vista doctrinal se define como la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo - durante un tiempo excesivamente largo- de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impediría la eficaz aplicación de dicho precepto. En esta perspectiva, solo es inconstitucional la inacción del legislador.<sup>23</sup>

### Reflexiones finales

Con motivo de la reforma constitucional en materia de DH (2011), se introducen nuevas y novedosas formas de aplicar el Derecho, de manera particular hace referencia al artículo 29 que regula la suspensión o restricción del ejercicio de derechos y las garantías necesarias para hacer frente a casos de emergencia que dicho numeral prevé. El procedimiento deberá desarrollarse dentro del orden constitucional y, por ende, las autoridades u órganos que en el mismo actúan interpretaran y aplicaran la norma, haciendo caso omiso de cualquier precepto que contradiga o limite la facultad extraordinaria del Presidente de la República.

La norma constitucional dispone con claridad los casos en que procede la restricción o la suspensión, dejando en la expresión *cualquier otro caso* abierta la posibilidad de valorar aquellas situaciones que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto, será hasta que estemos en presencia de un hecho concreto que podrá definirse lo que la disposición jurídica no precisa y no limita, pues en una amplia interpretación de la expresión conduciría a una actuación arbitraria. De frente a tal caso se deberá acudir a principios e intereses que resulten compatibles con el fin de los actos administrativos para esclarecer el contenido y alcance de dichos conceptos.

---

<sup>23</sup> En el boletín No. 2783 de 13 de diciembre de 2016, la Cámara de diputados da a conocer que se aprobó la Ley reglamentaria del artículo 29 que regula el procedimiento e para decretar la restricción o suspensión de derechos y las garantías, además las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo haga frente a una situación de emergencia, con el único fin de restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos, observando las obligaciones que imponen los tratados internacionales de la materia, observando en todo momento el principio *pro-persona*.

La tarea legislativa no concluye, hace falta que se expida la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Federal, cuyo debate puede ser el espacio ideal para analizar los conceptos jurídicos indeterminados para eliminar minando la arbitrariedad de todo aquello que deba ser analizado en términos de legalidad o justicia, pues la interpretación del concepto no necesariamente deriva del texto de la disposición que lo establece, sino del sentido contextual del ordenamiento. Una emergencia por grave que sea no justifica lo anterior.

## Fuentes de consulta

### Bibliografía

- ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2008.
- BERGEL, Jean Louis. *Méthodologie juridique*. Thémis Presses Universitaires de France, Paris, 2001.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1976.
- ISIDRO Montiel y Duarte, *Estudio sobre las Garantías Individuales*. México, Porrúa, 1979.
- IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. *Garantías Individuales*. México, Oxford, 2007.
- LIVIO TITO. *Historia Romana, Libro III, I Década*. México, Porrúa, 1985.
- MARGADANT, S. Guillermo F. *Derecho Romano*, México, Esfinge, 2005.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Los conceptos jurídicos indeterminados en el Derecho administrativo*. Cevallos Editora Jurídica, Quito. Ecuador, 2012.

### Legisgrafía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.
- Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 1942.
- Diario Oficial de la Federación, 10 de junio, 2011.
- Diario Oficial de la Federación, 14 de febrero, 2014.
- Dictamen con proyecto de decreto de la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Federal, en materia de Restricción o Suspensión del Ejercicio de Derechos y Garantías. Senado de la LXII Legislatura. Cámara de Diputados.
- Informe Especial de Derechos Humanos del Relator Especial, Leandro Despouy, sobre los derechos humanos y los estados de excepción. E/CN.4/Sub.2/1997/19 y del comentario general 29 al artículo 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU.
- Legislación completa de las disposiciones expedidas desde la Independencia de la República. Edición Oficial México, 1877, Tomo VIII.
- Tesis 172068. I.4o.A.594 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Julio de 2007.

**Facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para restringir o suspender el ejercicio de derechos y las garantías**

Tesis 177342. I.4o.A.59 K. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, septiembre de 2005.

**Medios electrónicos**

Aprobar suspensión de garantías es “una ofensiva autoritaria” en México. Consultado en mayo de 2016. Disponible en: <http://rubenluengas.com/aprobar-suspension-de-garantias-es-una-ofensiva-autoritaria-en-mexico/>

Convención Americana sobre Derechos Humanos entró en vigor en México en 1981 mediante publicación en el DOF del 7 de mayo del mismo año. Consultado en 28 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/libro/instrumentosconvencion/pag0259.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva oc-9/87 del 6 de octubre de 1987 garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos) solicitada por el gobierno de la República oriental del Uruguay. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_09\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_09_esp.pdf)

DUBLÁN y Lozano, *Versión digital de la Legislación mexicana*. Disponible en: <http://www.biblioweb.tic.unam.mx/dublanylozano/>

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) entró en vigor en México en 1981 a partir de la publicación en el DOF del 20 de mayo del mismo año. Consultado el 28 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>

MIRAS, Jorge. *Concepto Jurídico Indeterminado*. Conciencia (Juicio de) DGDC II. Consultado en: noviembre de 2016. Disponible en: <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/28150/1/CONCEPTO%20JUR%C3%8DDICO%20INDETERMINADO.pdf>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>

SILVA GUTIÉRREZ, Gustavo, *Suspensión de garantías, análisis del artículo 29 Constitucional*, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/19/ard/ard3.htm>