

Suspensión de garantías y reforma constitucional al artículo 29. Perspectiva del estado de excepción en México

Carlos Brokmann Haro*

RESUMEN. Las recientes reformas constitucionales en derechos humanos modificaron el texto del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que había persistido virtualmente inalterado desde 1857. Las reformas precisan y delimitan el alcance de la suspensión de garantías en México, abriendo un debate acerca de la creación de un estado de excepción. Se discute la experiencia histórica y las posibles implicaciones que tiene este hecho para los derechos humanos.

ABSTRACT. *The recent constitutional reforms on human rights modified article 29 of the CPEUM, which subsisted virtually unaltered since 1857. This reform limits and describes with precision a possible suspension of guarantees in Mexico, opening up a debate about the creation of a state of exception. The article discusses past historical experiences and the implications that this would have on human rights.*

SUMARIO. I. Suspensión de garantías y estado de excepción. II. Antecedentes históricos de la suspensión de garantías en México. III. Las reformas constitucionales en derechos humanos. IV. Retos y balance de la reforma al artículo 29. V. Conclusiones. VI. Anexos.

I. Suspensión de garantías y estado de excepción

El término “estado de excepción” fue un concepto propuesto por Carl Schmitt y, dentro de su teoría jurídica, resulta semejante al estado de emergencia de la tradición anglosajona. La diferencia principal radica en la habilidad del soberano para ir más allá del estado de derecho (*rule of law* en inglés) en nombre del bien común o del interés público.¹ El estado de emergencia puede definirse como una declaración oficial (del gobierno) que suspende o limita ciertas funciones de los tres poderes de un gobierno democrático liberal, obliga o conmina a la ciudadanía a adecuar su conducta a un patrón alterno o bien implementa planes de emergencia por parte de ciertas instituciones. El común denominador es que la declaración implica la suspensión de ciertas garantías individuales o de algu-

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

¹ Carl Schmitt, *La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*. Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1968, pp. 33-40 (Biblioteca de Política y Sociología; Serie: Minor).

nos derechos humanos aun cuando estén protegidos por el orden constitucional. Este tipo de declaraciones tienen lugar generalmente en periodos de declaración de guerra, conflictos sociales o desastres naturales.² Es un hecho paradójico que mientras que hace ya muchos años Carl Schmitt definió al soberano como “quien decide acerca del estado de excepción” todavía no se desarrolle una teoría acerca del estado de excepción dentro del derecho público. La omisión pudiera deberse al principio del *necessitas non habet* (la necesidad no tiene ley), pero para Agamben parece tener mayor relación con el hecho de que el fenómeno se encuentra a medio camino entre la política y el derecho.³

El poder del soberano de reducir a sus súbditos o ciudadanos al nivel de *homo sacer* al despojarlos de todos sus derechos políticos y así poder ordenar su muerte impunemente es el principal elemento que subraya el carácter violento del liberalismo. Al destacar este carácter y sacar a relucir la violencia como materia de análisis, Giorgio Agamben resalta la importancia de estudiar los espacios “de excepción” en los cuales los ciudadanos son reducidos a la nuda vida. Los campos de concentración nazis han sido considerados la expresión por antonomasia de estas zonas de excepción, pero en el mundo contemporáneo existen muchos otros ejemplos análogos. El filósofo italiano lleva esta interpretación más allá de los espacios y tiempos específicos, proponiendo que es precisamente en la excepción que se constituyen el derecho y las leyes. La premisa liberal acerca del Estado neutral se debilita todavía más si consideramos que la política, la violencia y el derecho no son reinos separados, sino continuos.⁴ Agamben cita a Fontana cuando define al estado de excepción como “un punto de desequilibrio entre el derecho público y el hecho político”. Situado en una frontera de carácter necesariamente ambiguo el filósofo italiano considera su análisis todavía más pertinente y obvio que ninguna posición puede por sí sola dar cuenta de toda su complejidad. En pocas palabras se trata de una serie de medidas jurídicas que no pueden ser entendidas en términos estrictamente legales. Para Agamben “el estado de excepción aparece como la forma jurídica de aquello que no puede tener forma jurídica” y que por tratarse de la suspensión de la ley en sí misma es una teoría que debe explicar cómo se abandona a los seres vivos a la ley.⁵ La indagación acerca del problema del estado de excepción y su correlación con el liberalismo como forma de gobierno tiene que hacer referencia necesariamente a Michel Foucault. Planteando las preguntas del cómo y por qué se gobiernan las personas a sí mismas y a las demás, definió la gobernabilidad como “la conducta de la conducta”. Foucault fue quizás el primero en distinguir en el liberalismo un sesgo del interés por la soberanía territorial hacia lo que denominó el biopoder, en la población y su gobierno. En otras palabras, en el cómo reglamentar la vida como objetivo del Estado liberal moderno y ya no en la amenaza de la muerte como mecanismo de control. A través de los servicios del Estado se pretende lograr la felicidad de la ciudadanía, lo que implica el surgimiento de una racionalidad diferente, en la cual la libertad adquiere dos

² Sean K. Anderson y Stephen Sloan, *Historical Dictionary of Terrorism*. Lanham, The Scarecrow Press, 2009, pp. 21, 34, 124, 322 (*Historical Dictionaries of War, Revolution, and Civil Unrest*, 38).

³ Giorgio Agamben, *State of Exception*. Chicago, University of Chicago Press, 2005, pp. 1-2.

⁴ Emily Gilbert, “Liberalism”, en *International Encyclopedia of Human Geography*. Amsterdam, Elsevier Science, 2009, vol. 6, p. 202.

⁵ G. Agamben, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 4-5.

dimensiones: como condición y resultado de la responsabilidad mutua del Estado y del individuo. Foucault identificó dos estrategias para la movilización de las tecnologías liberales. La primera, ya mencionada, es la protección de la ciudadanía. La segunda se refiere directamente al tema de nuestro artículo y trata de la “higiene racial” mediante la cual la población es evaluada y gobernada de acuerdo con la capacidad que percibe el Estado para poder ser autónoma de manera responsable. El poder disciplinario se ejerce tanto para reformar a quienes no se ajustan a la norma como para neutralizar a aquellos que se considera que no pueden ser incorporados. Las maneras para conseguir esta higiene social incluyen los cercos, los toques de queda y los puestos de revisión, consiguiendo la erección de barreras físicas y culturales que dividen a la población y tienden a la formación de *ghettos*. La lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada o el narcotráfico se pueden convertir de esta forma en una manifestación de la biopolítica y del control autoritario del Estado en opinión de Foucault.⁶ En el sistema jurídico estadounidense se ha propuesto la teoría de que el Presidente controla el ramo Ejecutivo por completo. Esta posición se conoce como la teoría unitaria del Ejecutivo y se basa jurídicamente en la interpretación del artículo segundo de la Constitución de los Estados Unidos de América, que le concede el “Poder Ejecutivo” a este funcionario. El principio general es aceptado por los juristas, pero sus alcances y fuerza es materia de debate doctrinario, existiendo posiciones que defienden un carácter unitario fuerte y otros más difuso y débil. En la práctica quienes postulan un unitarismo fuerte consideran que el control del Congreso significa una clara interferencia y que el Ejecutivo puede y, en ciertas ocasiones, debe gobernar mediante decretos que salten estas limitaciones. En la postura contraria se encuentran estados como Texas, en los cuales ciertos cargos del Ejecutivo son nombrados sin control alguno por parte de la cabeza del Ejecutivo local.⁷

En la introducción a su conferencia de 1945 acerca de la suspensión de garantías en México, Mario de la Cueva consideró una auténtica tragedia jurídica la gradual complicación de un tema que considera sencillo en origen pero afectado profundamente por los acontecimientos históricos. Siguiendo el razonamiento de Tena Ramírez, opina que las contradicciones del artículo 29 emanaron desde 1824 en la contraposición entre los ideales de libertad política, representados por la división de poderes, y el binomio formado por la realidad y la necesidad. Escribiendo justo antes del fin de la Segunda Guerra Mundial, De la Cueva argumentó que la suspensión de garantías que aún no era levantada representó el aplastamiento de los ideales por las necesidades dictadas por la realidad. En la publicación que compila tanto la intervención antes mencionada como la suya propia, José Aguilar y Maya apunta que la suspensión de garantías es una garantía que surge en el derecho romano que interrumpe la vigencia de las garantías, para que un sujeto —el Ejecutivo— haga frente a esa anomalía, ya que implican un obstáculo para hacer frente a la situación. Hay autores que piensan que no se interrumpe la vigencia, sino que sólo se dejan de aplicar. El procedimiento opera para que el Legislativo delegue facultades al Ejecutivo para hacer

⁶ E. Gilbert, *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 200.

⁷ William W. Burke-White, “Human Rights and National Security: The Strategic Correlation”, en *Harvard Human Rights Journal*. Cambridge, Mass., vol. 17, primavera de 2004, pp. 250-252.

frente a la situación, por lo que se suspenden sólo las que obstaculicen la solución del conflicto. En su opinión, la Constitución de 1857 enfatizaba que se podían suspender todas, excepto el derecho a la vida. En este sentido es útil recordar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos define que los derechos que protegen la integridad personal, el nombre, la vida, la nacionalidad y la prohibición de la esclavitud no pueden ser suspendidas. Otros organismos internacionales dicen que tampoco el *Habeas Corpus* es susceptible de suspensión, pero este asunto no fue discutido en la obra que recopiló las posiciones de ambos juristas y es un tema de álgidos debates. La suspensión de garantías puede limitarse a una parte del territorio, pero no puede destinarse a persona o personas en lo particular.⁸ Asimismo, Aguilar y Maya señala que para la suspensión debe haber una relación de medio afín, que se debe respetar la afectación del individuo y el bien público, sopesando ambos objetivos y, por último, debe ser proporcional a los fines que se persiguen.⁹

Con base en su recorrido por la historia del derecho, Gurría Lacroix afirma que la suspensión de garantías, entendida genéricamente, ha existido “en casi todos los pueblos y casi todas las épocas de la humanidad”. Para él se trata de lo que Schmitt y Agamben describen como un estado de excepción; la suspensión temporal de ciertos derechos con el fin de permitir al Estado o la autoridad enfrentar una situación de emergencia que requiera de medidas extraordinarias. A partir del derecho romano se fueron considerando diversas medidas para aplicar esta medida, siendo claro que sólo puede considerarse como tal una vez que exista una situación de “imperio de la ley”, “*rule of law*” o “Estado de derecho”, mismo que queda en suspenso. De esta forma en la tradición anglosajona se define que la suspensión de garantías afecta directamente al *Habeas Corpus*. Los debates recientes acerca de la afectación de este principio debido a las medidas extraordinarias (que se han convertido en permanentes, al parecer) tras los atentados del 11 de septiembre resaltan la importancia del control y los contrapesos para ejercer este Poder Ejecutivo.¹⁰ La suspensión de garantías que crea un estado de excepción ha sido rastreada por Agamben hasta el concepto jurídico romano del *iustitium*. Era invocado en casos de peligro para el Estado, generalmente a raíz de la muerte del soberano o bien debido a posibles ataques militares e invasiones. En el primer caso, un interregno (*interregnum*) era considerado un periodo difícil, en el cual los derechos ciudadanos debían ser suspendidos temporalmente hasta que un sucesor claro alcanzara el poder y, por consiguiente, pudiera establecer una nueva “normalidad” a través del orden público. En el caso de ataques a Roma, para Agamben al parecer no fue la ame-

⁸ En este aspecto los historiadores del derecho libraron una feroz batalla al discutir los alcances de la Ley de 1861, promulgada por el presidente Benito Juárez y que fue utilizada como base jurídica para el estado de excepción que imperó durante largos años. Basada en la emergencia que habían provocado la Guerra de Reforma y posteriormente la Intervención Francesa, algunos de los decretos promulgados por el Ejecutivo Federal en este periodo fueron considerados dictatoriales incluso por los juristas más benignos con ese régimen. De la Cueva y Gurría Lacroix critican ácidamente el hecho de que se haya borrado virtualmente la separación de poderes y señalan que las atribuciones que se arrogó la presidencia superaban por mucho los límites del *iustitium* romano.

⁹ José Aguilar y Maya, “La suspensión de garantías”, en Mario de la Cueva y José Aguilar y Maya, *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad*. México, UNAM, Facultad de Derecho, 2006, pp. 30-33 (Serie: Estudios Jurídicos, 41).

¹⁰ Jorge Gurría Lacroix, “Antecedentes de la suspensión de garantías”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, año XI, núms. 31-32, enero-agosto de 1978, pp. 75-78.

naza directa sobre el territorio sino los efectos de tales noticias sobre el pueblo lo que llevaba al establecimiento del *justitium*. Un ejemplo fue la invasión de Aníbal, que provocó una alarma y desconcierto tales que fue necesario dar a Quinto Fabio Máximo poderes dictatoriales para enfrentar la crisis. Agamben explica que el concepto fue adquiriendo gradualmente el significado de que se trataba de una decisión del soberano, quien mediante el asumir una autoridad (*autoritas*) completa protegía al pueblo sin necesidad de consultar o apoyarse en ninguna otra institución.¹¹ De esta forma la suspensión de garantías implica el establecimiento de un estado de excepción o emergencia (dependiendo de la terminología jurídica) que puede clasificarse en diversos estados:

- Estado de alarma.
- Estado de excepción.
- Estado de sitio.
- Estado de emergencia.
- Estado de guerra o ley marcial.¹²

Desde un punto de vista contemporáneo, en el nivel internacional Derek Gregory ha propuesto que el campo de concentración de la Bahía de Guantánamo constituye un ejemplo de estado de excepción dentro de la definición de Agamben. Argumenta que Guantánamo debe ser visto desde una perspectiva internacional y que no se trata de una situación en la cual el derecho no exista, sino que lo que está ausente es la aplicación de un régimen de derechos humanos. La implicación directa es que se trata de una actualización de los principios colonialistas que llevan a la “higiene racial” a través de prácticas como los perfiles raciales (*racial profiling*).¹³ Volviendo al caso de México, el artículo 29 puede ser aplicado en caso de extremo peligro o necesidad, una situación que para Bazdresch se justifica de esta manera: “la suspensión de las garantías individuales se justifica por la necesidad política de que los órganos gubernativos tengan libertad de acción para proceder con rapidez y energía a mantener el orden público mediante la eliminación radical de las situaciones y circunstancias de hecho que agreden los intereses sociales”.¹⁴

II. Antecedentes históricos de la suspensión de garantías en México

Gurría Lacroix realizó un seguimiento de los decretos que han aplicado la suspensión de garantías, o su equivalente constitucional, en la historia de México. Nuestro propósito no es realizar un análisis histórico pormenorizado, por lo cual destacamos únicamente sus principales conclusiones. A partir de 1817 se sucedieron una serie de decretos que pueden ser considerados antecedentes directos de la legislación contemporánea y cuyo abuso puede ilustrar los peligros de proponerlos a la ligera. Algunos de los más cuestionables y, por lo mismo, de

¹¹ G. Agamben, *op. cit.*, *supra*, nota 3. pp. 41-45.

¹² Vid. S. K. Anderson y S. Sloan, *op. cit.*, *supra*, nota 2.

¹³ E. Gilbert, *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 202.

¹⁴ Luis Bazdresch, *Garantías constitucionales*. México, Trillas, 1998, p. 38.

mayor relevancia para precisar sus límites con base en la próxima ley reglamentaria incluyen:

- Decretos extra constitucionales (1822).
- Suspensión de garantías para cierto tipo de delincuentes (1823).
- Proscripción de un individuo, en el caso de Agustín de Iturbide (1824).
- Suspensión de la garantía de libre tránsito y residencia. El Estado podía trasladar a cualquier individuo en caso de emergencia (1824).
- Suspensión de la libertad de imprenta o expresión (1824, 1843).
- Confiscación de bienes de individuos durante la guerra con Estados Unidos (dos en 1843).

Estos decretos muestran claramente los peligros de permitir al Ejecutivo Federal una interpretación amplia de la prerrogativa de suspensión de garantías. Amparado en ella el Estado decimonónico ejerció verdaderas dictaduras que excedían con mucho los límites planteados originalmente para este acto por los romanos. No sería sino hasta la Constitución de 1857, sin embargo, que la suspensión de garantías comenzara a ser acotada y contar con una obligación legislativa.¹⁵ Varios autores han trazado el recorrido de la suspensión de garantías en la historia constitucional de México, cuyas etapas centrales resumimos de esta manera para después analizar algunos pormenores de cada una:

1. 1856. Ley de Conspiradores que facultó al Ejecutivo Federal para legislar en diversas materias. Reanudada por el Congreso, tuvo vigencia hasta 1868.
2. 1857. Constitución de 1857. Se estableció que la suspensión de garantías podía aplicarse, excepto las que “aseguran la vida del hombre”. Para Castañeda la salvedad se refiere a la rotunda oposición a la pena de muerte.
3. 1861. Suspensión de garantías en relación con la libertad de trabajo.
4. 1942. Decreto de Suspensión de Garantías Individuales (2 de junio) desde el mes de mayo debido a la declaración de guerra a Alemania, Italia y Japón. Manuel Ávila Camacho la solicitó, para que “el Ejecutivo Federal [tuviera] facultades extraordinarias con objeto de legislar”, al Congreso de la Unión. El decreto estableció la suspensión de las garantías individuales que aparecen en los artículos 4-7, 10-11, 14, 16, 19-20, 22 y 25 (algunos sólo en ciertos párrafos) en todo el territorio.¹⁶

Los antecedentes históricos del artículo 29 se encuentran de inmediato en los debates políticos y legislativos del siglo XIX. No tenemos la intención de discutirlos aquí, puesto que distinguidos juristas lo han hecho de manera ejemplar, pero consideramos útil tomar algunas de sus principales conclusiones para entender la reforma actual al texto constitucional. Para De la Cueva, un momento de especial interés fue la decisión de la Suprema Corte de Justicia en 1877 acerca de eliminar las facultades legislativas del Ejecutivo Federal. Basándose en las propuestas de Ezequiel Montes, varios de los célebres magistrados de la

¹⁵ J. Gurriá Lacroix, *op. cit.*, *supra*, nota 10, pp. 81-84.

¹⁶ Héctor F. Castañeda Jiménez, “La indefensión de los gobernados ante el riesgo de suspensión de garantías”, en *Podium Notarial*. Guadalajara, núm. 31, junio de 2005, p. 38.

época suscribieron sus tesis, limitando los poderes conferidos durante los periodos de peligro para la nación. No obstante y a raíz del juicio de amparo entablado por la viuda de Nepomuceno Almonte, se desechó este principio, considerado “democrático y liberal” por De la Cueva. Con ello se abrió el camino a la posible dictadura y capacidad legislativa enmarcados en el artículo 29, según el mismo jurista.¹⁷ Hay que recordar, no obstante, que Mario de la Cueva fue uno de los abogados más influyentes y críticos del sistema jurídico mexicano. Tuvo fuertes posiciones políticas, como cuando se refiere a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): “Es llegado el tiempo de afirmar que la Constitución, la primera y más adelantada de la segunda década del siglo, se ha convertido en el correr de los años en el baluarte de la burguesía; y lo que es aún más grave: ha devenido en labios de los poseedores del poder, en estatuto inmutable, cerrado a la historia y a las nuevas exigencias de los pueblos”.¹⁸

En relativa contraposición con esta posición crítica de la implementación de la suspensión de garantías, desde la historia del derecho Jorge Gurría Lacroix recalcó la evidente discrecionalidad y especialmente el riesgo de aplicar estos decretos de manera autoritaria contra los enemigos políticos a través de medidas draconianas. A partir de la promulgación de la Constitución de 1857 se nota un giro en el tipo e intención de los decretos relativos a la suspensión de garantías:

- 1857. Restablecimiento del orden público y defensa de las instituciones que suspendió artículos específicos en todo el país.
- 1861. Ampliación del decreto anterior, facultando al fusilamiento sin juicio de cierto tipo de delincuentes.
- 1861 (7 de junio y 14 de octubre). Decreto amplio para restablecer el orden público, dirigido contra los conservadores. Dotó a Juárez de facultades extraordinarias y fue “más dictatorial aún que los expedidos en los países totalitarios”, según Gurría Lacroix, quien lo consideró completamente inconstitucional.
- 1861 (11 de diciembre). Hizo más general la suspensión de garantías.
- 1862 (2 de abril). Renovó el decreto del 7 de junio de 1861.
- 1862 (3 de mayo). Renovó el decreto del 11 de diciembre de 1861, pero encuadrándolo dentro del marco constitucional.
- Una serie de decretos entre 1862 y 1868 actualizaron y prorrogaron diversas medidas anteriores.

¹⁷ Mario de la Cueva, “La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad”, *op. cit.*, *supra*, nota 9, pp. 7-9.

¹⁸ Mario de la Cueva fue un importante abogado y jurista mexicano (1901-1981), cuyo esbozo biográfico nos parece fundamental por tratarse de uno de los ejes medulares de nuestra discusión acerca del artículo 29. Se trató de uno de los principales abogados académicos de su época, de perfil liberal; investigador y docente muy reconocido, tuvo un gran énfasis en la dignidad humana y la idea de que el derecho debía ser visto como un instrumento y analizado en su contexto.

Conocedor de diversos idiomas, tradujo importantes obras del alemán (Heller, Verdross, Menzel, Krüger) y fue quizá el jurista mexicano de mayor renombre internacional, especialmente en torno al derecho laboral. Proactivo en el campo político, además de ser rector de la Máxima Casa de Estudios, fue quien propuso que los trabajadores participaran en el reparto de utilidades. Ha sido considerado un marxista en cuanto a la posición crítica del derecho, tomando en cuenta que la base del Estado era “una estructura de poder destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de propiedad”. Criticó a Kelsen por desligar el estudio del derecho de la justificación social y la ética del poder. Luz María Zarza Delgado, “Mario de la Cueva ante la condición humana”, en Alberto Saladino García, comp., *Humanismo mexicano del siglo XX*. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, t. I, pp. 171-184, en <http://www.ensayistas.org/critica/generales/C-H/mexico/cueva.htm>, revisado en junio de 2011.

- 1868 (27 de mayo). Circular que rechaza el derecho de que el estado de Jalisco decreta una suspensión de garantías.
- 1870 (17 de enero). Suspensión nacional de diversos artículos, de manera muy amplia.
- 1870 (18 de enero). Se declaró al estado de Querétaro en estado de sitio.
- 1870 (9 de abril). Suspensión de garantías para plagiarios y salteadores. Virtual autorización de fusilamiento sin previo juicio.
- 1876 (17 de mayo). Nueva suspensión referente al mismo tipo de garantías y delitos.
- 1886 (31 de mayo). Ley reglamentaria relativa a las dos suspensiones mencionadas. Incluso permitía a los ciudadanos tener las mismas capacidades en la persecución de bandoleros que a las autoridades.

El análisis de los decretos de suspensión de garantías aplicados durante la vigencia de la Constitución de 1857 es muy aleccionador. Basado en un criterio formalista, Gurría Lacroix evaluó su grado de legalidad con base en el apego a las pautas constitucionales. Desde esta perspectiva criticó aquellos casos en los cuales no se obedeció el mandato expreso, mientras que en los demás consideró válida su aplicación. Su divergencia respecto de la corriente de De la Cueva no podría ser mayor. Al no tomar en cuenta los factores políticos o los efectos de los decretos, dejó de lado una evaluación más amplia. Muestra de esta limitación fue su respaldo a los decretos de 1942, por apegarse estrictamente al artículo 29 y sin detenerse a debatir las implicaciones teóricas y prácticas que el segundo revisó de manera descarnada. En este sentido, De la Cueva, Schmitt y Agamben nos parecen más útiles para la defensa de los derechos humanos. El apego formal a la norma no asegura efectos positivos sobre el conjunto social y, como señalara el también rector De la Cueva, el uso discrecional y autoritario de la suspensión de derechos como instrumento del poder político.¹⁹

En su análisis del artículo 29 De la Cueva considera que existe un sesgo equivocado en su interpretación. Se suele enfatizar su carácter de creador de un régimen de excepción dentro del orden constitucional, sin tomar en cuenta que se trata de que “forma parte de los derechos del hombre, o más correctamente, es la afirmación y la defensa de los derechos del hombre”. En la Constitución del 1857 el mismo artículo, al hacer referencia a la suspensión de garantías, recalcó que ésta no podía suspender el respeto a los derechos del hombre, especialmente en lo que se refiere al derecho a la vida. Esto puede explicarse fácilmente, ya que dado lo irremediable del daño, no se trataría de la suspensión sino de la supresión del derecho mismo. Por estas razones, desde la Constitución del 1857 y más aún en la de 1917, la suspensión de garantías no puede ser vista como una eliminación del equilibrio de poderes que dota al Ejecutivo Federal de capacidades ilimitadas, sino como una medida para decretar el estado de excepción dentro de límites constitucionales. Un artículo que concediera al Estado esta capacidad sin ponerle límites sólo significaría la anulación de la lógica constitucional, algo que enfáticamente ha sido refutado desde el siglo XIX.²⁰

¹⁹ J. Gurría Lacroix, *op. cit.*, *supra*, nota 10, pp. 86-88.

²⁰ M. de la Cueva, *op. cit.*, *supra*, nota 9, pp. 9-11.

Desde nuestra perspectiva antropológica la estructura organizativa de las garantías fundamentales es similar entre los textos constitucionales de 1857 y el de 1917. En ambos casos el artículo referente a la suspensión de garantías ocupa el mismo sitio, justo al final de la delimitación de las mismas y con el mismo numeral: el artículo 29. Entre ambos se registra una serie de pequeñas diferencias que fueron analizadas por diversos juristas, pero que creemos conveniente recapitular (ver Esquema 1):

- Las causas que justifican la aplicación de la suspensión de garantías son idénticas: “casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto”.
- En ambos casos se restringe al Presidente de la República la posibilidad de aplicarlo, siempre de acuerdo con su gabinete y con la aprobación del Congreso de la Unión (o de sus miembros reunidos de forma permanente). En este inciso los cambios han sido únicamente de nombres (*vr. gr.* el Consejo de Ministros o la existencia de la Comisión Permanente).
- Enseguida ocurre la primera diferencia importante entre los dos textos constitucionales originales. Mientras que la de 1857 menciona que se puede suspender las garantías de manera general, la de 1917 explicita que ésta puede llevarse de manera nacional o “en lugar determinado”.
- Otra divergencia fundamental en el mismo es que la de 1857 apunta que la suspensión de garantías es general “con excepción de las que aseguran la vida del hombre”, mientras que la de 1917 eliminó esta barrera originalmente.

El caso histórico más importante de aplicación de la suspensión de garantías en nuestro país fue el Decreto de Suspensión de Garantías Individuales de 1942. La suspensión absoluta solamente duró desde el 2 al 13 de junio de 1942 y terminó con la expedición de una ley reglamentaria. Los derechos y garantías suspendidos incluyeron la anulación del amparo contra sus violaciones debido a que habían sido “despojadas de su vigencia”. La implementación de la suspensión de garantías reveló que llevarla a cabo sin cortapisas permitía al Ejecutivo Federal una discrecionalidad absoluta. En ese breve lapso quedaron sin efecto la mayoría de las garantías constitucionales, la posible defensa contra el abuso del Estado y no existieron limitaciones jurídicas a su prórroga de manera autoritaria.²¹ De la Cueva considera que uno de los efectos más nocivos de la suspensión de garantías en México con motivo de la conflagración mundial de 1939-1945 fue el hecho de que se convirtiese rápidamente en una normalidad aceptada. Desde la facultad de legislación extraordinaria hasta la represión de los movimientos sociales, diversos actores aplaudían las facultades que fortalecieron de manera autoritaria al Ejecutivo Federal en el periodo. Expresado en su mínima expresión jurídica, De la Cueva argumentó que el artículo 29 era comúnmente interpretado en el sentido de que “es el precepto constitucional que permite, en las situaciones de emergencia, erigir al presidente de la República en un dictador, o, para emplear las palabras de la famosa Ley de 11 de diciembre de 1861, dotar al presidente de la República de facultades omnímodas”.²²

²¹ H. F. Castañeda Jiménez, *op. cit.*, *supra*, nota 16, p. 38.

²² M. de la Cueva, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 6.

La suspensión decretada por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Manuel Ávila Camacho, fue la más amplia en la historia nacional en lo que se refiere a lo explícito de su cobertura. Convocó al Congreso de la Unión a sesionar a efectos de elaborar la declaración de hostilidades contra los países del Eje (Alemania, Japón e Italia), así como para solicitarle facultades extraordinarias en tal emergencia nacional. El 2 de junio de 1942 se decretó la suspensión de garantías al amparo del artículo 29 de la CPEUM, con lo cual se suspendieron los siguientes artículos: 4o.; párrafo primero del 5o.; 6o.; 7o.; 10; 14; 16; 19, 20; 21, y párrafo tercero del 22 y 25. La suspensión fue una de los temas jurídicos de mayor polémica en la época, como veremos enseguida, y finalizó con un nuevo decreto el 14 de agosto de 1945.²³

Mario de la Cueva analizó las condiciones para considerar la suspensión de garantías y decretar el estado de emergencia. Está definido en el mismo artículo 29, pero cita a José Campillo con el fin de esclarecer por completo este punto: “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 encuentren seriamente afectados o gravemente amenazados”.²⁴

Las autoridades responsables de la suspensión de garantías son el presidente y el Congreso, y el artículo 29 estipula las condiciones y formas en que ambas autoridades deben ajustar su aplicación. La suspensión solamente puede afectar aquellas garantías “que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación”. Desde el análisis de De la Cueva esto significa que debe ser muy preciso el decreto y la ley reglamentaria correspondiente en cuanto a no afectar ninguna otra garantía o derecho humano. La reforma constitucional reciente retoma, en este sentido, la limitación que originalmente propuso la Constitución de 1857 en lo que se refiere a las “garantías de la vida del hombre”, extendiéndolas ahora al núcleo que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) considera fundamentales para preservar los derechos humanos. Una segunda limitación delineada por el propio artículo 29 es el hecho de que la suspensión de garantías debe limitarse a la región que se encuentre afectada por el estado de emergencia o necesidad. En caso de hostilidades internacionales, como ocurrió durante la Segunda Guerra Mundial, esta cobertura puede alcanzar todo el territorio nacional. En cambio, los desastres naturales o la ingobernabilidad que actualmente se asocia con la lucha contra el crimen organizado se restringen a espacios localizados, por lo que el decreto puede tener restricciones geográficas claras. La suspensión de garantías debe tener una vigencia temporal claramente definida de manera previa a su decreto. Para De la Cueva esta limitación está implícita en el hecho de que el artículo 29 forma parte de la Constitución y por lo tanto no puede modificarla de manera definitiva. El mismo jurista identificó dos formas de determinar este periodo en la historia mexicana: por el tiempo en que durase la emergencia (especialmente en tiempos de guerra o rebelión interna) o bien por lo que durase el periodo de sesiones del Congreso. En este último caso el Ejecutivo Federal debería someter a consideración del Legislativo la conveniencia de prorrogar el periodo de suspensión

²³ VIII Periodo del presidente Manuel Ávila Camacho, en: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprmaac.htm>, consultado en junio de 2011.

²⁴ Citado por M. de la Cueva, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 13.

de garantías. La suspensión de garantías es una medida general y no puede aplicarse solamente a un individuo. En nuestra lectura, esto puede extenderse al caso de comunidades o grupos, dado que la medida tiene como limitantes la aplicación espacial y temporal. Por lo tanto, no será posible interpretarla de manera que pueda referirse a ningún sector social, político, religioso o cultural específico.²⁵ El resultado del cumplimiento de estos principios fue la aplicación del artículo 29 en la fecha antes referida. Como instrumento fundamental para aplicarlo de manera constitucional fue necesario elaborar y aprobar una ley reglamentaria, misma que fue analizada por Aguilar y Maya y que recibió el título de Ley de Prevenciones Generales, entre cuyos aspectos centrales se encuentra que es “relativa a la suspensión de garantías individuales, en donde para garantizar este propósito, se señalaba que el propio Ejecutivo era la autoridad única que podría dictar disposiciones en esta materia, y sólo a través de sus inmediatos colaboradores, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos y el Procurador General de la República”.²⁶

Hemos visto que los debates en torno a los alcances y limitaciones del artículo 29 han sido largos y, en ocasiones dejan grandes lagunas para la interpretación. Por estas razones es conveniente repasar de manera puntual los efectos que tiene su implementación con base en las propuestas teóricas, los aspectos jurídicos y algunos elementos derivados de la experiencia práctica. Nos parece que la exposición de Mario de la Cueva es muy clara, por lo que hemos seguido su orden, añadiendo comentarios y consideraciones de índole política y antropológica. Para el jurista, el análisis de los efectos del decreto de la suspensión de garantías resulta imprescindible para aquilatar la conveniencia de utilizarla como instrumento jurídico-político. Es conveniente subrayar de nueva cuenta esta interacción fundamental; el estado de excepción creado por la suspensión de garantías se encuentra a medio camino entre la esfera de lo jurídico y aquella de la política. Para Schmitt, Agamben, De la Cueva, Castañeda, Gallardo y la mayor parte de los autores que hemos citado y consultado, este carácter dual explica y a la vez dificulta la comprensión de un decreto de esta naturaleza. Por estos motivos y considerando nuestra formación creemos útil combinar ambos puntos de vista al repasar los efectos de la suspensión de garantías.

Los primeros artículos de nuestra Constitución se refieren a las garantías fundamentales, descritas por De la Cueva como los derechos del hombre y en la actualidad, particularmente como resultado de la reciente reforma, identificadas directamente con los derechos humanos. Por esta razón, el artículo 29 es el último de ellos; se trata de aquel que, una vez descritos los de carácter fundamental, crea de manera explícita el instrumento para suspenderlos de manera temporal cuando sea necesario hacerlo. La mayoría de los autores consultados concuerda que la tradición constitucional nos lleva a determinar que la suspensión tendría una primera limitante; no puede ir más allá de ser una restricción temporal y de ninguna manera puede infringirlos de manera legislativa. Varios han citado la tesis de Carrillo Flores, quien argumentó que el estado de excepción limitado por el artículo 29 no significa una desaparición del orden jurídico y,

²⁵ M. de la Cueva, *op. cit.*, *supra*, nota 9, pp. 13-15.

²⁶ VIII Periodo del presidente Manuel Ávila Camacho, en: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprmaac.htm>, consultado en junio de 2011.

por lo tanto, del principio de legalidad. Desde una perspectiva más teórica, la afirmación de los juristas parece un tanto endeble, sin embargo, el estado de excepción instaurado legalmente puede tanto prolongarse de manera indefinida, tal y como ha sucedido con el *Patriot Act* y diversos regímenes autoritarios, o bien gobernar por decreto de manera que se violente por completo el orden constitucional o jurídico establecido sin alterarlo *de jure* (como en el caso del nazismo, el establecimiento del gobierno de los soviets o la Revolución Cultural china).

Un segundo efecto de la aplicación del artículo 29, en la apreciación de De la Cueva, Castañeda y Gurría Lacroix, es la ampliación de la acción administrativa del Ejecutivo Federal. Esta “mayor amplitud” deriva del original párrafo segundo del artículo (que a partir de las reformas de 1981 quedó unido en un solo párrafo) y constituyó el meollo de la discusión constitucionalista durante la suspensión de garantías de 1942. Habiendo quienes interpretaban el lineamiento como una virtual condición para que el Ejecutivo Federal ejerciera un mandato dictatorial, otros alzaron sus críticas argumentando que la autorización del Congreso equilibraba estos poderes. Junto con estos últimos consideramos que no puede interpretarse como una “carta en blanco” (en la frase de De la Cueva) y que quedaría limitada por las consideraciones previas del texto constitucional. La mayoría de los juristas opinaron durante estos debates en favor de una “interpretación restringida” del mandato constitucional; limitar en la medida de lo posible la ampliación de facultades al Ejecutivo Federal y aumentar la vigilancia del proceso y su desarrollo práctico por parte del Congreso. El principio no sólo parece útil sino que podría ser incluido expresamente en la ley reglamentaria que está previsto promulgar. A las restricciones del ejercicio autoritario originalmente previstas en el artículo 29, que no fueron modificadas en sus primeras dos reformas, la actual reforma añade otras que todavía pueden ser puntualizadas a través de la correspondiente ley, de forma que se limite en la medida de lo posible este peligro.²⁷

El artículo 29 fue aplicado tal y como fue redactado originalmente durante la suspensión de garantías que tuvo lugar con motivo de la Segunda Guerra Mundial (ver Esquema 2). El texto del artículo sufrió algunas modificaciones en el “Decreto por el que se reforman los artículos 29, 90 y 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1981”. El primero de ellos fue cambiar la denominación “Presidente de la República Mexicana” por el de “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, acorde con la terminología oficial asentada en el artículo 80 de la misma CPEUM. La segunda modificación introducida por este decreto durante la presidencia de Miguel de la Madrid fue sustituir la antigua fórmula de “Consejo de Ministros” por la vigente de los “Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República”, ratificando su función al indicar que el titular del Ejecutivo Federal debería acordar con ellos la suspensión de garantías. Una tercera modificación parece haber sido un error sintáctico, puesto que fue nuevamente corregido en la siguiente reforma (llevada a cabo en 2007); al hablar de las garantías que podían impedir o dificultar las acciones durante un periodo de emergencia se sustituyó “obstáculo” por “obstáculos”. Por último, con el propósito de dejar en claro la redacción de la última frase del artículo, se sustituyó el punto y segui-

²⁷ M. de la Cueva, *op. cit.*, *supra*, nota 9, pp. 18-21.

do de “Si la suspensión se verificase en tiempo de receso” por una coma seguida de “pero si se verificase en tiempo de receso”, lo cual reforzó el sentido de inmediatez de la medida.²⁸ De manera que el sentido general de las modificaciones introducidas por este decreto fue el de actualizar la terminología y el sentido del texto constitucional.

Gustavo Iruegas describe una iniciativa de 2005 para reformar y crear una ley reglamentaria para el artículo 29 de la CPEUM, que considera parte de una serie que obedecían a presiones de Estados Unidos para ajustar la legislación de seguridad nacional ante la amenaza terrorista a partir del 9/11:

La segunda es todavía una iniciativa. Sus autores son el senador perredista por el estado de Chiapas, Rutilio Cruz Escandón Cadenas, que propone una modificación al artículo 29 constitucional, el que prevé la suspensión de garantías. La propuesta agrega un segundo párrafo al artículo 29, que se lee así: “Los tratados y la ley determinarán qué garantías y derechos humanos no podrán suspenderse en ningún caso”. Esta redacción, de apariencia proteccionista, lo que hace en realidad es abrir la posibilidad de que se legisle al respecto. Una vez que exista una ley reglamentaria se podrá acudir al expediente de la suspensión de garantías de manera expedita. Y, en efecto, ya existe el texto de una iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley Federal de Estados de Excepción. Se trata de una propuesta del senador panista Carlos Madrazo Limón, que fue presentada el martes 14 de diciembre de 2004 y fue turnada a las Comisiones de Estudios Legislativos, Gobernación y Justicia.

Según expone el senador Madrazo, el gobierno de México ha recurrido a la suspensión de garantías en algunas ocasiones durante el siglo XIX y en dos durante el siglo XX: la primera motivada por la “perturbación grave de la paz pública” que significó la revolución maderista y la segunda fue consecuencia de la declaración de estado de guerra con las potencias del eje Berlín-Roma-Tokio.

Ningún otro momento del siglo pasado requirió la suspensión de garantías. Ni la represión a los movimientos armados ni las calamidades de la naturaleza llevaron al gobierno a suspender las garantías individuales. No hay, pues, en el horizonte, una razón especial que haga recomendable la creación de una ley para regular la suspensión de garantías.²⁹

El “Decreto por el que se reforman los artículos 29, 73, 90, 92, 93, 95, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, del jueves 2 de agosto de 2007, significó una alteración menor (ver Esquema 2). Llevada a cabo durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, las modificaciones únicamente corrigieron aspectos de sintaxis con el fin de puntualizar un par de aspectos del texto del artículo 29. El primero, que ya mencionamos al comentar el decreto de 1981 que había corregido el texto constitucional de 1917, al tratar aquellas garantías que pudiesen significar un problema para las medidas de emergencia decretadas por el Ejecutivo Federal, significó regresar a la redacción original. Se trata de la vuelta al término de “las garantías que fuesen”, sus-

²⁸ *Diario Oficial* de la Federación, martes 21 de abril de 1981, en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc094.pdf>, consultado en junio de 2011.

²⁹ Gustavo Iruegas, “Algo huele a podrido”, en *La Jornada*, 9 de febrero de 2005.

tituyendo “obstáculos” por “obstáculo”, una obviedad sintáctica. El segundo cambió en la última frase la coma final por un punto y coma, resultado más clara la redacción con esta alteración. La frase quedó así: “Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.³⁰ Con estas modificaciones el artículo 29 precisó su terminología y puntualizó sus alcances. Pero es la actual reforma constitucional en materia de derechos humanos la que lo transforma de manera puntual, como veremos más adelante.

III. Las reformas constitucionales en derechos humanos

El argumento fundamental de Mario de la Cueva, al analizar la suspensión de garantías con motivo de la Segunda Guerra Mundial y en referencia al marco de interpretación constitucional del artículo 29, fue que se trata de un texto en absoluta concordancia con los principios y garantías fundamentales. Considerando que las limitaciones al ejercicio autoritario del poder por parte del presidente de la República son explícitas y claras, el Legislativo debe funcionar como contrapeso al Ejecutivo. No es prerrogativa ni potestad de este último determinar la existencia de la suspensión de garantías, sus límites ni su vigencia. El presidente tampoco puede arrogarse facultades extraordinarias que contravengan el mandato constitucional, como sería el legislar o gobernar por decreto. En el ejemplo de 1942-1945 se extralimitó al modificar la Ley de Prevenciones Generales y debió ser más cauteloso en su implementación porque “tampoco es admisible que pueda surtir efectos la suspensión de garantías antes de que se dicten las prevenciones generales”.³¹

Tomando en consideración los mandatos explícitos del artículo 29, así como el cúmulo de implícitos identificados por los constitucionalistas que lo analizaron desde el siglo XIX, es obvio que la actual reforma en materia de derechos humanos sólo puede reforzar esta interpretación. Como han escrito diversos juristas, no puede existir un artículo dentro del texto constitucional que prevea su abrogación y provea los elementos para hacerlo. Pero el largo debate histórico acerca de este peligro nos lleva a suponer que puntualizar las limitaciones del estado de excepción y la tutela de los demás Poderes de la Unión sobre la actuación del Ejecutivo Federal representa un paso en la dirección correcta.

Un aspecto fundamental de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos es el regreso a la idea de que la Constitución “reconoce” los derechos de las personas. La propuesta original apareció en la Constitución de 1824 e inclusive en la de Apatzingán (1814), fue retomada por el constituyente de 1857 y desechada por la versión original de la de 1917. En esta última, producto de enconados debates liberales y de índole más radical, se prefirió la idea de que la Constitución “otorgue” los derechos, un principio que claramente entraría

³⁰ *Diario Oficial* de la Federación, jueves 2 de agosto de 2007, en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/02082007.pdf>, consultado en junio de 2011.

³¹ M. de la Cueva, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 17.

años después en contradicción con la vocación iusnaturalista de los derechos humanos tal y como se teorizan en México.³² En su artículo “La indefensión de los gobernados ante el riesgo de suspensión de garantías”, Héctor Castañeda Jiménez señala que durante largo tiempo (desde la promulgación de la Constitución de 1917) el artículo 29 constitucional había parecido “inocuo” debido a la estabilidad nacional y la progresiva consolidación de las instituciones. Escribiendo en 2005 apunta que una serie de riesgos internos (conflictos entre los Poderes de la Unión, mesianismo, irresponsabilidad de los actores políticos), así como externos (mayor intervencionismo debido a la globalización, instrumentos internacionales aplicables en el contexto), hacían necesario reconsiderar esta inamovilidad del texto constitucional. Para él, la carencia principal es la misma que ahora reconocemos a raíz de la reciente reforma constitucional en materia de Derechos Humanos; la peligrosa ausencia de una ley reglamentaria que sirva como “instrumento adecuado para dar respuesta oportuna y eficaz a la sociedad”.³³

La experiencia histórica muestra que en los artículos 29 de la constituciones de 1857 y 1917 se trató de limitar las facultades del Ejecutivo Federal al decretar la suspensión de garantías. De la Cueva argumenta que, considerando que la doctrina constitucional mexicana parte de la base de que todo acto de autoridad que viole la norma máxima es nulo (en tiempos normales), aun en un estado de excepción no se podría emitir ley alguna en este sentido de contravención. Desde este punto de vista el estado de excepción previsto en ambos artículos implica tres medidas:

1. Suspensión de garantías.
2. Otorga al Ejecutivo Federal “una mayor amplitud de acción administrativa”.
3. Facultades legislativas extraordinarias. Debate constitucional originado por Vallarta, con puntos de vista divergentes.

Las tres medidas resultan autónomas al grado que en varios ejemplos históricos aparecen separadas en distintos decretos de suspensión de garantías.³⁴

La promulgación de la Ley de Seguridad Nacional de 2005 fue considerada un momento fundamental para reconsiderar la normativa referente a la suspensión de garantías. Castañeda propuso ese mismo año elaborar una ley reglamentaria que de manera complementaria a ésta sirviera como acotamiento a las facultades del Ejecutivo Federal, pues opinaba que la discrecionalidad en la aplicación de la suspensión de garantías constituía un serio peligro para la sociedad. En su opinión una ley reglamentaria podría establecer:

[...] la precisión de expresiones que frecuentemente propician una arbitraria interpretación de consecuencias contrarias al espíritu mismo de la disposición ya referida, tales como “invasión”, “perturbación grave de la paz pública”, “grave peligro o conflicto”, “obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación”; como

³² Sergio García Ramírez, “Reformas constitucionales en el ámbito de los derechos humanos”, Conferencia Magistral, Foro Internacional Derechos Humanos, Transparencia y Educación, Complejo Cultural Universitario de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 22-23 de junio de 2011.

³³ H. F. Castañeda Jiménez, *op. cit.*, *supra*, nota 16, p. 37.

³⁴ M. de la Cueva, *op. cit.*, *supra*, nota 9, pp. 11-12.

puede observarse, la subjetividad de dichas expresiones permite múltiples interpretaciones, al capricho de los gobernantes en turno.³⁵

En *Empire*, Hart y Negri han propuesto que el momento de las democracias liberales ha terminado debido a la crisis de legitimidad que sufren a raíz de la sobre-reacción militar de Estados Unidos aun antes de los atentados del 9/11. Al identificar nuevas formas del imperialismo aplicado como “solución” de los conflictos internacionales, lo dudoso del método puede verse en los “casos exitosos”, como la “democracia parlamentaria” en Irak o la “pacificación” actual de Afganistán. Por otra parte, la creación de un discurso que promueve el liberalismo como una forma moralmente superior a través de la obra de Rawls o Fukuyama se perpetúan las desigualdades y destruye la posibilidad de un diálogo entre sectores y culturas.³⁶

Un marco fundamental para entender las reformas constitucionales en derechos humanos de 2011 es la incorporación de criterios derivados del derecho internacional de los derechos humanos (ver Esquema 3). En la opinión de diversos juristas reconocidos, la influencia principal que tuvieron los legisladores (especialmente la Cámara de Diputados al enviar por segunda ocasión la iniciativa a los senadores) fue la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta percepción la compartimos por completo. Un breve análisis del artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que se refiere a los estados de excepción a través del acto de suspensión de garantías, nos muestra estos paralelismos. Autores como Castañeda resaltan el hecho de que, dado que este artículo no se refiere o correlaciona con otros dentro de la misma Convención, es necesario considerar que las limitaciones para su implementación deben tener, por fuerza, carácter interno en cada país. Por este motivo es fundamental contar con un aparato jurídico que provea este marco de protección de manera nacional. El artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala puntualmente:

Artículo 27. Suspensión de Garantías.

1. 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.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Na-

³⁵ H. F. Castañeda Jiménez, *op. cit.*, *supra*, nota 16, pp. 37-38.

³⁶ E. Gilbert, *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 202.

cionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.³⁷

87

Suspensión de garantías y reforma constitucional al artículo 29.
Perspectiva del estado de excepción en México

Castañeda y otros especialistas en el Sistema Interamericano han apuntado algunas observaciones a la normativa relativa a la suspensión de garantías dentro de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El pacto de San José es el primer instrumento internacional en prohibir expresamente la suspensión de las “garantías judiciales indispensables”. De esta manera se construye un marco mínimo de protección de los derechos humanos (expresados ya sea a través de garantías o de derechos). El acto de suspensión de garantías debe tener como limitante el no exceder lo estrictamente necesario para enfrentar el estado de emergencia por el cual fue invocado. Es fundamental que la suspensión de garantías se invoque de manera clara, con motivos bien fundamentados y con gran precisión en sus alcances en lo que se refiere a la suspensión parcial o total de los derechos, así como a su duración. La actuación de la autoridad no deberá sobrepasar por ningún motivo los límites que ésta misma trazó en el decreto de suspensión de garantías. Este principio deja implícita la necesidad de contar con un mecanismo o autoridad que tutele y controle a la primera durante el periodo.

La falta de precisión y delimitación de los alcances del artículo 29 había sido subrayada y notada por distintos investigadores a través de su historia. Las reformas al texto de 1917 llevadas a cabo en 1981 y 2007 no cubrían una mínima proporción de las dudas y objeciones jurídicas. Para Silva el problema se convertía en uno de mayores proporciones al considerar la “escasa interpretación del mismo por los órganos de interpretación constitucional” todavía en 2008, por lo cual una reforma de mayores alcances era fundamental para fortalecer la certeza. El mismo autor proponía ya, como se hizo en la reforma actual, que había que incorporar las consideraciones de los instrumentos internacionales ratificados por México como marco necesario para afinar su posible aplicación.³⁸

La reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el viernes de 10 de junio de 2011 fue producto de un rico debate e intercambio de ideas desde varios años atrás.³⁹ Visto de manera integral, se originó a través de la confluencia de iniciativas diversas que culminaron con un dictamen de la Cámara de Diputados en 2009. Al enviarlo a la Cámara de Senadores, ésta lo retomó, enriqueció la discusión y terminó por ampliarla hasta alcanzar el nivel de una auténtica reforma en derechos humanos. El número de artículos a modificar saltó de cinco a 11 en el dictamen de los senadores, aprobado el 7 de abril del 2010. La transformación resultó de alcances superiores a lo originalmente previsto, por lo que la Cámara de Diputados no se ciñó únicamente a votarla, sino que a su vez la revisó por completo y pro-

³⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, en <http://www.comisionvalech.gov.cl/fichas/Convencion%20Americana%20de%20Derechos%20Humanos.pdf>, consultado en junio de 2011.

³⁸ Gustavo de Silva Gutiérrez, “Suspensión de garantías. Análisis del artículo 29 constitucional”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, núm. 19, julio-diciembre de 2008, p. 49.

³⁹ “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial* de la Federación, t. DCXCIII, núm. 8, viernes 10 de junio de 2011.

puso nuevas modificaciones. La minuta de los diputados fue enviada de regreso a la Cámara de Senadores en diciembre de 2010, discutida, aprobada y publicada en la fecha que ya mencionamos.⁴⁰

La primera de las resoluciones con efectos en el texto constitucional fue sostener en el primer párrafo la tradicional distinción entre una suspensión de garantías general (en el nivel nacional) y una local. Pero el principio fue complementado con dos nuevas fórmulas, de las cuales la más mencionada se refiere a que ahora se habla de “garantías” y de “derechos”, sin distinguir en este texto específico sus definiciones puntuales.⁴¹ Como sea, esto abre la puerta a la que consideramos una modificación de mayores alcances, en la cual se distingue entre la “suspensión” y la “restricción” de los derechos y las garantías, lo que permite avizorar que la ley reglamentaria que tendrá que promulgarse en el plazo de un año (acorde con el artículo transitorio cuarto de esta reforma) deberá considerar y definir con claridad estas dos categorías.⁴² No olvidemos que la experiencia histórica con estas lagunas jurídicas se ha prestado a los excesos del Ejecutivo Federal, por lo que este tipo de precisiones deberá ser muy puntual.

La protección a los derechos humanos fundamentales (o el “núcleo duro”, como los llaman algunos especialistas) deriva directamente de la CADH, como hemos visto. Dentro de este marco, la limitación a su afectación directa no se refiere solamente a las reformas introducidas en el artículo 29, sino que comienzan desde el Primero. La necesidad de puntualizar los alcances de una suspensión de garantías era tan evidente que García Ramírez apunta:

Como sea, resulta inadmisibile que el Constituyente desconozca los derechos fundamentales, aduciendo las potestades que le transmite la soberanía del pueblo. Incluso ésta tiene fronteras: la dignidad humana. El dictamen de los diputados de diciembre de 2010 es enfático; utiliza términos impensables hace pocos años. Hemos avanzado un largo trecho al aceptar que el poder revisor de la Constitución

⁴⁰ Sergio García Ramírez, “Hacia una nueva regulación constitucional de los derechos humanos (2009-2011)”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, p. 817.

⁴¹ Las discusiones acerca de las diferencias entre derechos humanos y garantías individuales es ajea y consideramos que no tenemos absolutamente nada que aportar debido a su especialización. Pero retomamos la idea de García Ramírez acerca de que en realidad no es de gran importancia si atendemos a los resultados prácticos y de protección de la legislación y no tanto a sus aspectos nominalistas. S. García Ramírez, “Reformas constitucionales en el ámbito de los derechos humanos”, cit., *supra*, nota 32.

⁴² Sergio García Ramírez apunta que la distinción entre “suspensión” y “restricción” podría fundamentarse en la propia CADH, pero que su implementación constitucional implica seguir un doble derrotero. En síntesis, se trataría de una aplicación del artículo 29 para casos “más graves” (suspensión de garantías) y una para casos “no tan graves” (restricción de garantías). Propone que: “Para resolver este problema en forma razonable y constructiva, se podría entender que el nuevo sistema de afectación —género al que corresponden la suspensión y la restricción— se proyecta en dos direcciones o vertientes, lo cual significaría la admisión de una novedosa hipótesis constitucional, que tendría en su favor buenas razones de legitimidad y utilidad. En un caso quedaría comprendida la suspensión de derechos y garantías, que implica la alteración completa del ejercicio de aquéllos. En el otro, quedarían incluidas ciertas restricciones diferentes de las que naturalmente pudieran gravitar sobre derechos y garantías por la vía de la legislación ordinaria derivada de autorizaciones constitucionales o internacionales ya existentes. En otros términos, las restricciones acogidas en éste serían afectaciones específicas y excepcionales, determinadas por las graves circunstancias que invoca el primer párrafo del precepto”. S. García Ramírez, *op. cit.*, *supra*, nota 40, pp. 822-823.

no puede arrollar la dignidad humana ni desconocer los derechos que derivan de ella.⁴³

89

Suspensión de garantías y reforma constitucional al artículo 29.
Perspectiva del estado de excepción en México

Con estas consideraciones la alteración del texto del artículo 29 resultaba virtualmente una obligación para los legisladores. Hemos visto que las dos reformas anteriores sólo significaron actualizaciones de nomenclatura en un caso y semánticas en el otro. Pero el desarrollo de los derechos humanos en nuestro país dejó muy atrás la lógica social y política que se encontraba en el seno del texto original, surgido directamente de la CPEUM de 1857. De manera que la Cámara de Senadores propuso una serie de modificaciones de largo alcance que en conjunto significan la mayor reforma constitucional en este sentido desde la fundación de las instituciones soberanas en nuestra nación. El primer objetivo, como resaltaron Castañeda, De la Cueva, Gallardo y otros especialistas, fue la adecuación de la legislación nacional acorde con los instrumentos internacionales en derechos humanos de los que somos parte.⁴⁴ La principal de estas aportaciones de la legislación internacional es sin lugar a dudas el “núcleo duro” que señalamos en relación con el artículo 27.2 de la CADH. Su concordancia con los principios constitucionales se aprecia en el segundo párrafo del nuevo artículo 29, que dice:

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.⁴⁵

Este párrafo reúne los derechos centrales de los derechos humanos y representa, sin lugar a dudas, uno de los logros principales de la reforma. Al proteger de manera inequívoca una serie de principios limita de manera decisiva la suspensión de garantías y evita algunos de los principales peligros que juristas como De la Cueva denunciaron. No obstante, tenemos todavía algunas dudas específicas en cuanto a la redacción del texto. Por ejemplo, al mencionar que no se pueden afectar “las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos” nos parece que se trata de una cobertura restringida. No se preserva el principio general, de manera que podría interpretarse, como sucedió en Estados Unidos con el *Patriot Act*, de una posible violación de las garantías judiciales no previstas en el párrafo. Por otra parte, en la actualidad se vive en algunas regiones de México una situación análoga a lo que Agamben denomina

⁴³ *Ibid.*, pp. 823-824.

⁴⁴ Véanse, por ejemplo, las propuestas en materia de concordancia de la legislación nacional en materia de Fuero Militar con los principios internacionales en José Francisco Gallardo Rodríguez, *Ejército y sociedad en México: reforma de las fuerzas armadas*, Tesis doctoral. México, UNAM, FCPS, 2007.

⁴⁵ “DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial* de la Federación, t. DCXCIII, núm. 8, viernes 10 de junio de 2011.

“estado de excepción ficticio”; el empoderamiento y ampliación de las capacidades de las fuerzas policiales y armadas más allá de su mandato constitucional en una situación “normal”. Pero implica que no es necesario implementar un estado de excepción “real”, que requiere una serie de pasos jurídicos que le den legitimidad social.⁴⁶ Se genera por lo tanto una indefinición jurídica que desemboca en la incertidumbre política y social. Extender esta situación al futuro representaría una grave falla de las instituciones, que deben aprovechar las reformas constitucionales en materia de derechos humanos para ampliar su protección, no para continuar violándolos soterradamente.

El tercer párrafo del artículo 29 es completamente nuevo y se refiere a los principios que norman tanto la restricción como la suspensión de los derechos y las garantías: “La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta 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”.⁴⁷

Este párrafo constituye también una aportación de primera importancia, dado que en su análisis histórico, De la Cueva subrayaba en varias ocasiones los problemas ocasionados por no contar con ninguna limitación explícita para la ampliación de poderes del Ejecutivo Federal, ni mucho menos con una base para controlarlo durante este periodo. Recordemos que en 1942 el presidente Ávila Camacho emitió una serie de decretos que no solamente excedían las fronteras que teóricamente le habían marcado la Constitución y el Congreso de la Unión, sino que en un momento dado parecieron superar las capacidades jurídicas de un dictador romano. Por esta razón, García Ramírez apunta que en el tercer párrafo puede considerarse que: “Se trata de principios clásicos recogidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana: legalidad, proporcionalidad, proclamación, publicidad, no discriminación. Se pudo agregar: temporalidad (retomando el concepto del primer párrafo del artículo) y necesidad (o mejor todavía, indispensabilidad de la medida)”.⁴⁸

Los dos últimos párrafos añadidos al artículo 29 significan crear un marco de mayor certidumbre y confiabilidad al construir el puente del estado de excepción a la “normalidad” y, finalmente, colocar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un contrapeso a la capacidad autoritaria del Ejecutivo Federal. Estos dos párrafos finales del artículo reformado señalan que:

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la

⁴⁶ G. Agamben, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 4-5.

⁴⁷ “DECRETO...”, *cit.*, *supra*, nota 45.

⁴⁸ S. García Ramírez, *op. cit.*, *supra*, nota 40, p. 832.

Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.⁴⁹

91

Suspensión de garantías y reforma constitucional al artículo 29.
Perspectiva del estado de excepción en México

García Ramírez identifica un problema pragmático en el primero de estos párrafos finales. En principio significa que la labor legislativa para la implementación del artículo 29 se dividiría en una fase de “aprobación” que correría a cargo de la Comisión Permanente y en una segunda se trataría del momento de “autorización” de las medidas implícitas en el decreto de suspensión o restricción de garantías. Todo esto abriría una serie de cuestionamientos en su opinión: “¿Cuál es el alcance de su aprobación en la primera etapa? ¿Se trataría de aprobar una suspensión, en sí misma, sin establecer su contenido? Esta posibilidad resulta inaceptable”.⁵⁰

El peligro no es nuevo. Ya De la Cueva advertía del hiato que existió en la suspensión de garantías de 1942 entre el decreto que le dio principio y la promulgación de la ley reglamentaria correspondiente. Él y otros connotados abogados alertaron del riesgo autoritario y del hecho incontrovertible de que en ese lapso dejó de ser vigente cualquier garantía individual, incluyendo el derecho de amparo. Es evidente que la futura ley reglamentaria deberá tomar en consideración estas objeciones jurídicas, que en una situación de emergencia nacional podrían convertirse en conflictos políticos y sociales con gran facilidad.⁵¹

El párrafo final del nuevo artículo 29 se refiere al nuevo papel que la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá cumplir en relación con su aplicación. Todos los decretos que el Ejecutivo Federal expida en el marco de la suspensión de garantías y derechos serían revisados de oficio e inmediatamente por el tribunal, lo cual provee de un principio de certeza jurídica ausente en las versiones anteriores del texto. El principio ha sido alabado por numerosos comentaristas en columnas periodísticas, pero García Ramírez le encuentra un serio defecto. Se describe una validación *a posteriori*, lo cual resta transparencia y podría prestarse a maniobras políticas entre ambos poderes. Por esta razón y a pesar de su grado de dificultad este jurista propone reformar el texto para que pudiese hacerse de modo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revisara los proyectos (o iniciativas) para encuadrarlas en el orden constitucional.⁵² Esta medida nos parece idónea, pero en la práctica significaría una respuesta más lenta en el marco de una emergencia nacional, lo cual podría resultar contraproducente.

Finalmente no podemos dejar de lado que se decretó en los transitorios la necesidad de promulgar una ley reglamentaria para aplicar el artículo 29 reformado en estos términos: “Cuarto. El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio

⁴⁹ “DECRETO...”, cit., *supra*, nota 45.

⁵⁰ S. García Ramírez, *op. cit.*, *supra*, nota 40, p. 833.

⁵¹ Los problemas podrían estallar por cualquier lado. En la Ley de Previsiones Generales (1942) se concedieron poderes tan amplios al Ejecutivo Federal que muchos vieron en ella un instrumento de gobierno autoritario. Lo mismo sirvió para reprimir huelgas y manifestaciones que para confiscar bienes de extranjeros “sospechosos”. El uso discrecional del poder ha sido una constante en nuestro país en todos los estratos, regiones y niveles. La experiencia debe servir para exigir transparencia y contrapesos para evitar las tentaciones autoritarias, que afloran en la política e instituciones en cada momento.

⁵² S. García Ramírez, *op. cit.*, *supra*, nota 40, p. 834.

de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto”.⁵³

En referencia a la ley reglamentaria reservamos nuestros comentarios finales para cerrar este texto. No podemos dejar de hacer hincapié, sin embargo, en que cuando menos dos de los decretos del Ejecutivo Federal referentes a diferentes momentos de suspensión de garantías resultaron acremente criticados en este sentido. La Ley de 1861 y la Ley de Previsiones Generales (1942) fueron consideradas instrumentos del autoritarismo y sirvieron en muchos casos para actuar de manera discrecional por encima de los principios constitucionales. La elaboración de esta ley deberá contar con todos los elementos para asegurar la protección de los derechos humanos y las garantías individuales al tiempo que permita a la nación enfrentar una emergencia de la manera más eficaz posible.

IV. Retos y balance de la reforma al artículo 29

La reforma constitucional en derechos humanos ha sido vista desde distintas perspectivas. Para algunos analistas se trata de un gran logro en materia de armonización de los tratados internacionales con la legislación nacional. Para otros, las principales variables que fueron plasmadas en definitiva se pueden referir a prácticas que desde hace años (inclusive décadas, en ciertos casos) se venían presentando de manera cotidiana en el espectro político y jurídico nacional. De las evaluaciones que hemos tenido oportunidad de consultar, considerando que las reformas fueron promulgadas apenas hace unas pocas semanas, nos parece que las del doctor Sergio García Ramírez ponderan con gran equilibrio los pros y contras de algunos de los aspectos medulares de las reformas. En su texto “Hacia una nueva regulación constitucional sobre derechos humanos” y en la conferencia magistral “Reformas constitucionales en el ámbito de los derechos humanos” advierte una serie de ventajas innegables, así como de algunos peligros que acechan la adecuada implementación de las mismas y su transformación en un marco definitivo. Por principio de cuentas y como veremos a lo largo del texto, la reforma fue resultado de una serie de propuestas disímiles que se originaron en la Cámara de Diputados y pasaron de allí a la Cámara de Senadores. En el proceso la iniciativa se fue enriqueciendo de manera gradual, especialmente con la decisión de añadir más artículos en la reforma. Al pasar de cinco a 11, el número de artículos significó un replanteamiento general del proyecto, pero al mismo tiempo no se utilizó el tiempo ni los foros disponibles para llevar a cabo una consulta amplia que detectara las necesidades y anhelos sociales. De manera que la reforma constitucional no fue pensada de manera integral, sino que resulta de una serie de modificaciones, la más de las veces acertadas y probablemente eficaces, pero no en forma de un planteamiento de naturaleza holística o global. Para García Ramírez este carácter destaca en cuanto a que no se trata de un proyecto redondeado en sí mismo y menos aún de una parte medular del proyecto político. Al contrario. Como han destacado varios de sus críticos (incluyendo al mismo García Ramírez), la posible aprobación de la Ley de Seguridad Nacional entraría en franca contradicción constitu-

⁵³ “DECRETO...”, cit., *supra*, nota 45.

cional con los preceptos reformados en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos. A su vez, esta reforma parece entrar en conflicto con las propuestas de la reciente reforma penal, “resultado de conciliaciones entre extremos inconciliables: democracia y autoritarismo”. Es decir, no podemos verla como un conjunto acabado y armónico, pero sí como una serie de importantes avances en temas específicos. Entre ellos hemos destacado el caso del artículo 29, dedicado a la suspensión de garantías y que constituye uno de los instrumentos fundamentales de nuestra Constitución. Como señala el jurista:

En conclusión, se ha propuesto llevar adelante una buena reforma —que pudo ser mejor— en materia de Derechos Humanos. Esa revisión constitucional, de la que habrá que extraer los mejores frutos —en los hechos, no únicamente en los dichos— se funda en un compromiso político, ético y jurídico con aquellos derechos, es decir, con el sujeto central de la organización social y jurídica, el ser humano, y con sus bienes más importantes y trascendentes. Ese compromiso queda ratificado, normativa y prácticamente, a través de derechos, garantías y deberes del Estado. La reforma se inserta en la mejor corriente constitucional e internacional contemporánea.⁵⁴

La violencia y la inseguridad siempre han formado parte de la experiencia de gobierno. Cualquier análisis histórico debe resaltar este hecho y señalar que forman parte de los elementos constitutivos del liberalismo, no de una alteración de su existencia básica. Definir cualquier situación histórica como predominantemente pacífica y ajena al conflicto es, por lo tanto, falaz y tiende a sesgar el estudio y las interpretaciones. Para algunos autores el elemento que da coherencia al liberalismo es, precisamente, la marcada tendencia hacia la imposición violenta de una suerte de antiliberalismo (*iliberalsm*), siempre en nombre de la libertad.⁵⁵ Para Castañeda la suspensión de garantías, tal y como queda delineada en la Constitución, representa un auténtico estado de excepción. No obstante y debido a que las medidas restrictivas no afectan necesariamente todas las garantías constitucionales, le parece que no representa en sí misma una suspensión del Estado de Derecho. Esto obedece a que las autoridades no deberían exceder los límites legales en su actuación, premisa que el mismo Castañeda considera basada más en la buena fe que en una restricción efectiva. En este punto es conveniente recordar las ideas de Schmitt y Agamben acerca del problema. El peligro de convertir el estado de excepción en la normalidad no es un vuelo de imaginación. En la Alemania de entreguerras, la suspensión de la Constitución de Weimar por “necesidades de Estado” desembocó directamente en la dictadura de Hitler. Más del 95 % de los alemanes ratificaron la situación a través de un referéndum hábilmente conducido. La decisión política había llevado a un nuevo estado de cosas, en el cual la excepción se transformó en una nueva normalidad. El eficaz aparato jurídico alemán sirvió para legitimar el orden que en origen sólo tenía carácter político y lo erigió en un nuevo Estado de Derecho basado en la anulación de gran parte de los principios liberales y democráticos.⁵⁶

⁵⁴ S. García Ramírez, *op. cit.*, *supra*, nota 40, p. 840.

⁵⁵ E. Gilbert, *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 202.

⁵⁶ H. F. Castañeda Jiménez, *op. cit.*, *supra*, nota 16, pp. 38-39.

Algunas premisas analíticas de Gurría Lacroix y De la Cueva tienen relevancia directa sobre la posible implementación de un estado de excepción en el marco de las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos. Entre ellas queremos destacar su división por tipos de suspensión de garantías, misma que hemos sistematizado de esta manera:

1. Por ámbito de afectación constitucional o de los derechos humanos.
 - 1.1. Suspensión general de la mayor parte de las garantías.
 - 1.2. Suspensión parcial o limitada de las garantías.
2. Cobertura espacial de la suspensión de garantías.
 - 2.1. Nivel nacional en casos de amenaza o peligro al país.
 - 2.2. Nivel regional, que puede tratarse de un ámbito (municipio, ciudad, estado).

En este sentido el esquema que derivamos de Gurría Lacroix tiene implicaciones de gran actualidad. La reforma constitucional indica, por primera ocasión, un número y tipo de derechos humanos que no pueden ser suspendidos (salvo por la referencia en la Constitución de 1857 acerca de no afectar el derecho a la vida). Con ello se asegura una primera limitante a la capacidad de autoridad del Ejecutivo Federal durante un periodo de emergencia, puesto que no podría extenderse hasta los derechos que quedan expresamente protegidos. La segunda opción es un caso interesante, ya que en general se piensa sólo en el caso de aplicar la suspensión de manera total y no como la limitación de ciertos derechos únicamente. Éste sería el caso de lo que hemos referido como el estado ficticio o político de excepción, en el cual el Estado implementa medidas extraordinarias pero sin cubrir los requisitos para hacerlo legalmente al no convocar al Congreso para hacerlo. Un ejemplo evidente es la utilización de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico, mismo que ha sido considerado jurídicamente inapropiado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Con las reformas actuales el riesgo de mantener un estado de excepción político sería aún mayor, ya que se requiere el concurso de la Suprema Corte de Justicia. En nuestra opinión, la posibilidad de que se normalizara la situación tendría ventajas para casi todas las partes involucradas, puesto que daría un principio de certeza a lo que puede ser visto como un área de peligrosa indefinición. En lo que se refiere a la cobertura geográfica del estado de excepción podemos considerar que el impacto del cambio es menor, ya que desde el texto constitucional de 1917 quedaba abierta la posibilidad de suspender las garantías en la escala nacional o bien de manera limitada a un “lugar determinado”. Esta frase, que representa una innovación con respecto de la Constitución de 1857, puede ser aplicada en circunstancias múltiples, incluyendo las suspensiones implícitas en el Plan DN-III-E.⁵⁷ De manera que la suspensión de garantías puede ser vista como un instrumento con alcances diversos, que deben adecuarse a casos específicos bajo el principio de la vulneración mínima a los derechos humanos y las garantías constitucionales.⁵⁸ La experiencia de la suspensión de garantías de 1942 a 1945 llevó a De la Cueva a reflexionar acerca de la naturaleza de la Constitución como norma jurídica de la normalidad (de corte liberal y democrá-

⁵⁷ Vid. J. F. Gallardo Rodríguez, *op. cit.*, *supra*, nota 44.

⁵⁸ J. Gurría Lacroix, *op. cit.*, *supra*, nota 10, p. 81.

tica, podríamos añadir). Pero el estado de emergencia no es la normalidad, sino todo lo contrario: una condición en la cual la suspensión de ciertas garantías rompe por necesidad el orden anterior porque la “razón exige que situaciones distintas sean gobernadas por normas diversas”. Para hacer frente a estas contingencias la Constitución de 1917 incorpora al artículo 29, explicado de esta manera por el jurista: “es el conjunto de medidas de naturaleza jurídico-política, permitidas por la Constitución, para hacer frente al estado de emergencia motivado por la ruptura de la armonía del ser político mexicano”.⁵⁹

En el marco globalizado de la política y los instrumentos internacionales contemporáneos, la *guerra contra el terror* ha provocado un sinnúmero de preguntas y cuestionamientos acerca de la seguridad y los derechos humanos. En múltiples espacios y regiones existe un estado de guerra no declarada en el cual no existe el marco jurídico de protección contemplado por las hostilidades formales, pero sí la suspensión de garantías individuales y los derechos humanos. Este fenómeno, en el cual millones de personas caen en la “nuda vida” de Agamben, se puede constatar en temas tan dispares como el tratamiento cada vez más severo a los migrantes (invocado como el paradigma de la limitación de los derechos humanos por Hannah Arendt desde escritos añejos) hasta la cosificación de las mujeres que no encuentran asidero alguno hacia los derechos más elementales en el empleo doméstico o en la prostitución.⁶⁰ Una observación de Mario de la Cueva que nos parece pertinente retomar en el contexto de la reforma constitucional actual es lo que describió como la necesidad de que la aplicación del artículo 29 debe tener un carácter “armónico”: “quiere decir, los distintos efectos que se producen deben estar relacionados los unos con los otros. Ya indicamos que la medida principal es la suspensión de garantías y que las otras, autorizaciones administrativas y legislativas, le están subordinadas”.⁶¹

Si el estado de excepción significa el cruce de caminos de la política y lo jurídico, debemos buscar los mecanismos para evitar que se trate de la judicialización de la política. La teoría política indica que el peligro existe siempre, pero con las modificaciones introducidas por la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, sumadas a una ley reglamentaria eficaz, éstos podrían aminorarse.

El estado de excepción es resultado directo del acto de suspensión de garantías contemplado en el artículo 29 de la CPEUM. Hemos registrado diversas posiciones y análisis en torno a la forma de llevar a cabo la suspensión de la manera más adecuada posible para la protección de los derechos y las garantías individuales, pero es evidente que, pese a todas las limitantes, pesos y contrapesos que se puedan proponer, sigue tratándose de una situación anómica. Acotar el estado de excepción, vigilar el cumplimiento de sus principios y exigir la presencia de una ley reglamentaria no bastaría para negar que se trata de la suspensión temporal del Estado de Derecho. Una ley reglamentaria aplicada durante un periodo prolongado se convertiría en la nueva normalidad dentro de la región o la nación, una situación cercana a la “guerra no declarada” o “guerra-no-guerra” que han identificado diversos analistas políticos en la actualidad. La

⁵⁹ M. de la Cueva, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 4.

⁶⁰ E. Gilbert, *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 203.

⁶¹ M. de la Cueva, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 20.

protección efectiva de los derechos humanos requiere tanto que el estado de excepción creado por la suspensión de garantías sea lo más breve posible, como que se trate de una medida eficaz para enfrentar los problemas por los cuales es invocado. Para Schmitt y Agamben, el estado de excepción define los alcances del poder del soberano. En él se suspende el Estado de Derecho, aun cuando sea de manera acotada, y se instaura un régimen de excepción que puede transformarse en una nueva normalidad fácilmente. El ejemplo más utilizado de este proceso es la aplicación del Acta Patriota en Estados Unidos después de los atentados terroristas del 11 de septiembre. Argumentando la existencia de un peligro grave e inminente, lo cual fue definido en la doctrina jurídica estadounidense como *clear and present danger* por el magistrado Oliver Wendell Holmes, Jr., la administración de George W. Bush decretó un estado de emergencia acotado. La suspensión del *Habeas Corpus* para cualquier sospechoso, el establecimiento de decenas de campos de concentración fuera de cualquier normativa internacional al respecto y las prácticas que han llegado a la condena a muerte *in absentia* han sido sólo algunas de sus medidas más criticadas. A más de 10 años de los acontecimientos, con la derrota virtual del enemigo (al menos del “peligro claro e inminente”) y aun cuando el partido opositor ahora se encuentra en el poder, el *Patriot Act* se ha convertido en la nueva normalidad. El estado de excepción interno e internacional creado por decreto es el escenario donde se deben desarrollar las relaciones entre las naciones y el marco de referencia obligado para cualquier conflicto que derive de ella. Al analizar el estado de excepción como fenómeno del derecho y de la política, Schmitt muestra que los dos son indisolubles. Para él, la ficción de separarlos resulta especialmente falaz si se considera que el estado de excepción es resultado de una consideración o cálculo político, que después es justificado y legitimado jurídicamente. Y este carácter de excepcional es definitorio; por más que se establezcan controles para su implementación y aplicación, no dejará de tratarse de una situación que desplaza al Estado de Derecho. La suspensión de garantías, sin importar lo bien justificada que sea, los controles que puedan ponerse a su ejecución y los pesos y contrapesos constitucionales que se propongan significa por necesidad que ciertos derechos humanos y garantías individuales son puestos en receso o eliminados al menos de forma temporal. Schmitt deja claro que la capacidad del soberano para invocar y aplicar un estado de excepción es la verdadera medida de su poder y autoridad.⁶² El periodo durante el cual exista el estado de excepción se convierte en el tiempo del soberano, en el cual puede legislar acerca de ciertas materias, ejecutar actos de autoridad o inclusive prolongar los límites (en tiempo, espacio y ámbito) de la suspensión de garantías.

El artículo 29 deja en claro, desde su primera redacción, que la suspensión de garantías tiene como propósito proteger a la nación mediante el establecimiento de un estado de excepción temporal. La medida está contemplada únicamente en casos de peligro o amenaza graves, como fue su única aplicación durante la Segunda Guerra Mundial. Dentro de nuestro orden constitucional la suspensión de garantías implica la delegación al Ejecutivo Federal de facultades extraordinarias, como son la promulgación de normas sin requerir del Legislativo. En el caso histórico analizado (la Ley de Prevenciones Generales de 1942)

⁶² C. Schmitt, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 173-178.

fueron varias las leyes, reglamentos y decretos implementados bajo esta lógica. Si a esta prerrogativa jurídica le sumamos que en este mismo ejemplo existió un breve periodo durante el cual ni siquiera el amparo tuvo vigencia, es evidente el peligro de caer en un régimen autoritario a través de un decreto mal fundamentado o acotado de suspensión de garantías. Ésta es una razón fundamental para considerar imprescindible incorporar en la ley reglamentaria que será expedida consideraciones que protejan el principio de la división de poderes y el equilibrio de las fuerzas políticas. Un aspecto que no se contempla en general es el hecho de que existen numerosos instrumentos internacionales que pueden servir para proteger los derechos humanos en periodos de estado de excepción. México no ha firmado el Protocolo II de la Convención de Ginebra, que hemos visto que para algunos autores es el más importante de estos instrumentos. Adoptarlo o al menos incorporar sus principales aspectos en la elaboración de la ley reglamentaria correspondiente podría coadyuvar en la efectiva protección de los derechos humanos y las garantías constitucionales a través de ésta. Las reformas al texto del artículo 29 constituyen una aportación de enorme importancia. Puntualizan una serie de prerrogativas y facultades que eran ambiguas y que, por tal motivo, se prestaban a la implementación discrecional de la suspensión de garantías. Al extender el texto y contemplar con mayor precisión los límites del acto resultan de gran valor en la protección de los derechos fundamentales. Asimismo, el hecho de incorporar al Poder Judicial dentro del proceso y su tutela crea los pesos y contrapesos necesarios para convertir la suspensión de garantías en una medida de gobierno útil en condiciones temporales y espaciales específicas.

V. Conclusiones

Filósofos, politólogos, teóricos del derecho y otros especialistas señalan la relevancia conceptual y práctica que tiene el estado de excepción. Para definirlo en pocas palabras, se trata de una situación, prevista jurídicamente, en la cual se suspende el orden jurídico. La contradicción es evidente y hemos revisado algunas ideas en torno a este complejo carácter. El estado de excepción está montado a horcajadas entre el derecho y la política. Se trata de una virtual tierra de nadie, en la cual los especialistas de cada campo temen adentrarse por tratarse de una materia ignota. Pero el estado de excepción se ha convertido en una realidad presente cada vez más permanente. Los gobiernos liberales lo utilizan para salvar las limitaciones jurídicas, constitucionales o de otro tipo, que enfrentan en la lucha contra las amenazas externas e internas. Los regímenes autoritarios lo han implantado de manera generalizada. Y el resultado es una situación cada vez más contradictoria, en la cual los principios se subsumen en las necesidades políticas. Y la justificación y legitimación de estas decisiones tienen un tinte cada vez más ideológico.

Desde el siglo XIX las Constituciones nacionales han contemplado la suspensión de garantías como instrumento para enfrentar los estados de emergencia. La experiencia histórica de la aplicación de la medida puede referirse en dos sentidos. El primero, estrictamente formal y jurídico, es que en la mayoría de los casos la suspensión fue llevada a cabo con apego a la normativa. No obstante,

existen casos decimonónicos en los cuales la implementación fue discrecional y, de manera preocupante, no se respetaron las limitaciones que se señalaban específicamente. Puede considerarse que inclusive existieron presidentes que ejercieron una autoridad casi ilimitada al basarse en el gobierno por decreto. De manera paralela realizamos un recuento de los debates y discusiones de tipo menos formal y cuyo carácter político, económico, social y cultural nos parece relevante. En este renglón la experiencia mexicana puede considerarse fundamentalmente preocupante. En casi todas las coyunturas de emergencia en las cuales se aplicó la suspensión de garantías se puede identificar un patrón de abuso del poder del Ejecutivo Federal. La medida fue dirigida contra individuos, grupos o sectores de manera común y se convirtió en una peligrosa herramienta al permitir actos que extralimitaban el mandato original. El hecho no debe sólo sorprender, sino servir como plataforma de discusión acerca de las posibilidades de aplicar la medida en la actualidad.

El actual artículo 29 deriva directamente del mismo título de la Constitución de 1857, formando parte integral del capítulo dedicado a las garantías fundamentales y, a partir de las recientes reformas, de los derechos humanos. Mediante la suspensión de garantías y derechos, el artículo 29 norma la aplicación de un estado de excepción, como resultado de una situación de emergencia. Al dejar en manos del Ejecutivo Federal la promulgación del decreto de suspensión de garantías y al Legislativo un papel secundario, colocó al primero en la posición del “soberano” en términos de Carl Schmitt. Las actuales reformas en materia de derechos humanos han enfrentado, en primer término, este problema. Pero lo han hecho de una manera que parece difícil aplicar en casos de emergencia, creando procesos que requieren la participación de los tres poderes. El texto original artículo 29 de la CPEUM significó un retroceso en términos de la protección de los derechos y garantías. Mientras que su antecesor de 1857 contemplaba la inviolabilidad del derecho a la vida, en 1917 se eliminó esta única salvedad. Ahora, las reformas han alterado este panorama al adoptar la que puede ser considerada la legislación internacional más avanzada en la materia. El retomar de manera integral el artículo 27 de la CADH significa poner límites claros al estado de excepción. Esta barrera incluye una protección jurídica que no existía, pero abre una serie de cuestionamientos que hemos mencionado y que deberán ser enfrentados en el texto de la ley reglamentaria prevista en el artículo cuarto transitorio.

En la coyuntura actual que atraviesa el país se escuchan voces que piden herramientas para enfrentar las amenazas a la seguridad nacional. El siguiente paso es la elaboración de la ley reglamentaria que normará la posible aplicación del artículo 29. Hemos señalado diversos puntos que será necesario considerar en este texto, que por definición deberá acotar todavía más una posible suspensión de derechos y garantías. La reforma en derechos humanos es el marco dentro del cual se debe llevar a cabo esta tarea, por lo que se debe garantizar la protección efectiva de los derechos y garantías reformados.

VI. Anexos

99

Suspensión de garantías y reforma constitucional al artículo 29.
Perspectiva del estado de excepción en México

ESQUEMA 1. TEXTOS CONSTITUCIONALES ORIGINALES. COMPARACIÓN DE LA CPEUM DE 1857 Y LA CPEUM DE 1917	
Constitución de 1857 Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste de la diputación permanente, puede suspender las garantías 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, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempos de receso, la diputación permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.	Constitución de 1917 (Original) Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera 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 lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Fuente: *Constitución de 1857. Constituciones de los estados*, México, Comisión Nacional Editorial del Partido Revolucionario Institucional, 1976; *Constitución Política de los EUM*, texto conforme al *Diario Oficial*, tomo V, 4a. época, núm. 30, lunes 5 de febrero de 1917, pp. 149-161, en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>, consultado en junio de 2011.

**ESQUEMA 2. REFORMAS AL ARTÍCULO 29 DE LA CPEUM.
TEXTO ORIGINAL DE LA CPEUM DE 1917 Y DECRETOS QUE LO REFORMARON**

CPEUM de 1917 (Texto original) Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.	Decreto por el que se reforman los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (martes 21 de abril de 1981). “Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.	DECRETO por el que se reforman los artículos 29, 73, 90, 92, 93, 95, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (jueves 2 de agosto de 2007). Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.
--	---	---

Fuente: *Constitución Política de los EUM*, texto conforme al *Diario Oficial*, tomo V, 4a. época, núm. 30, lunes 5 de febrero de 1917, pp. 149-161, en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>, consultado en junio de 2011; *Diario Oficial* de la Federación, martes 21 de abril de 1981, en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc094.pdf>, consultado en junio de 2011; *Diario Oficial* de la Federación, jueves 2 de agosto de 2007, en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/02082007.pdf>, consultado en junio de 2011.

**ESQUEMA 3. REFORMA EN DERECHOS HUMANOS.
CAMBIOS AL ARTÍCULO 29 DE LA CPEUM.
COMPARACIÓN ENTRE EL TEXTO ANTERIOR Y EL REFORMADO
(DECRETO DEL 10 DE JUNIO DE 2011)**

101

Suspensión de garantías y reforma constitucional al artículo 29.
Perspectiva del estado de excepción en México

**TEXTO DE LA CPEUM
(MODIFICADO POR ÚLTIMA VEZ
EL 2 DE AGOSTO DE 2007)**

Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente 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.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta 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.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados 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.

TRANSITORIOS

Cuarto. El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Fuente: *Diario Oficial* de la Federación, jueves 2 de agosto de 2007, en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/02082007.pdf>, consultado en junio de 2011; "DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial* de la Federación, tomo DCXCIII, núm. 8, viernes 10 de junio de 2011.