



La Indefensión de los Gobernados ante el Riesgo de Suspensión de Garantías

Not. Héctor F. Castañeda Jiménez

Como es sabido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al titular del Ejecutivo Federal para suspender las garantías, que consagra la propia constitución, al señalar:

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

El precepto señalado ha parecido inocuo durante los últimos 75 años, tal vez porque de alguna manera las instituciones que se fortalecieron en ese periodo, mantuvieron cierto equilibrio de fuerzas; sin embargo, dadas las actitudes “monárquicas”, “mesiánicas”, de “irresponsabilidad”, “necedad” o “entreguismo”, de las que con frecuencia se acusan los representantes de los tres poderes de la Unión, y en vista de la cada vez mayor intervención internacional so pretexto de la globalidad, al grado de que se ha planteado modernizar el concepto de soberanía, resulta preocupante que no exista una ley reglamentaria del citado artículo 29, la cual norme la suspensión de garantías, a fin de contar así con un instrumento adecuado para dar respuesta oportuna y eficaz a la sociedad, de manera congruente con la Ley de Seguridad Nacional (vigente a partir del día 1 febrero de 2005), que además constituya un serio acotamiento a la facultad del Ejecutivo Federal y establezca, particularmente, 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 puede observarse, la subjetividad de dichas expresiones, permite múltiples interpretaciones, al capricho de los gobernantes en turno.

En este sentido, es oportuno recordar a la Constitución de 1857, la cual estableció que las garantías podían suspenderse con excepción de las “que aseguran la vida del hombre”. Esta salvedad obedeció al espíritu hostil de la pena de muerte que alentaba en el Congreso Constituyente de 1856-57. Debe destacarse que bajo esta Constitución se expidieron varias leyes suspensivas de garantías, como la de junio de 1861, que suspendió la libertad del trabajo; la Ley de Conspiradores, de 1856, que facultaba al Ejecutivo Federal para legislar en varias materias y cuya vigencia fue reanudada por el Congreso, que la prorrogó hasta 1868.

Asimismo, en mayo de 1942 y con motivo de la declaración de guerra entre nuestro país y el eje Berlín-Roma-Tokio, el Presidente Manuel Ávila Camacho requirió la suspensión de la vigencia que fuese obstáculo para enfrentar la contingencia y solicitó para el Ejecutivo Federal facultades extraordinarias con objeto de legislar. Por tal motivo, y una vez reunido el Congreso de la Unión en sesión extraordinaria, éste aprobó dicha solicitud, publicándose el 2 de junio de 1942 el Decreto de Suspensión de Garantías Individuales.

Es conveniente resaltar que el citado Decreto, en su artículo primero, establecía la suspensión de

las garantías individuales consignadas en los artículos: 4 en su párrafo primero, 5, 6, 7, 10, 11, 14, 16, 19, 20 en su párrafo tercero, 22 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para todo el territorio y todos los habitantes de la República. “La suspensión absoluta de las garantías individuales tuvo lugar en forma muy efímera, esto es, en el lapso comprendido entre el 2 de junio de 1942 y el 13 del propio mes y año, es decir, hasta antes de la expedición de la Ley Reglamentaria respectiva. Durante ese término, en virtud de que la suspensión de garantías individuales que aludía el Decreto, era absoluta; el juicio de amparo por violación a las mismas era completamente improcedente, dado que habían sido despojadas de su vigencia”.

Fue entonces cuando cuestiones fundamentales como la vida, la seguridad jurídica o las garantías del debido proceso judicial de los ciudadanos, quedaron momentáneamente a expensas de las circunstancias y –lo más grave– de la discrecionalidad del Ejecutivo Federal.

Sin duda, la suspensión de garantías constituye una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse. Estando suspendidas las

garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales; pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en las que tal legalidad excepcional se halle autorizada.

A este respecto, ha sido el derecho internacional público, así como los criterios de organismos jurisdiccionales multinacionales, los que han establecido las premisas legales para instaurar restricciones expresas en los casos que ameriten la suspensión de garantías por contingencia.

Ahora bien, en caso de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o la seguridad del Estado, puede transitoriamente suspenderse el derecho a la libertad personal, conforme al artículo 27 de la Convención Americana, y la autoridad en la que resida el Poder Ejecutivo puede disponer el arresto temporal de una persona fundada tan sólo en los antecedentes de que dispone para considerar a esa persona un peligro para la independencia o la seguridad del Estado.

Sin embargo, ni aun bajo una situación de emergencia puede suspenderse o dejarse sin efecto el derecho al amparo de la justicia federal. Como se ha expresado, este medio de defensa por finalidad inmediata, pone a disposición de los jueces la persona del detenido, lo que le permite a aquellos asegurar si éste se halla vivo y no se encuentra padeciendo torturas o apremios físicos o psicológicos, lo cual es importante subrayar, toda vez que el derecho a la integridad personal

que reconoce el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es de aquellos derechos que bajo circunstancia alguna pueden suspenderse.

Más todavía: la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que “en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado” pero, como no todos ellos admiten esa suspensión transitoria, es necesario que también subsistan “las garantías judiciales indispensables para su protección”.

Debo resaltar que el artículo 27.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos no vincula esas garantías judiciales a ninguna disposición individualizada de dicha Convención, lo que indica que lo fundamental es que dichos procedimientos judiciales sean indispensables para garantizar esos derechos, el cual señala lo siguiente:

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.

Resulta preocupante que no exista una ley reglamentaria del citado artículo 29, la cual norme la suspensión de garantías, a fin de contar así con un instrumento adecuado para dar respuesta oportuna y eficaz a la sociedad, de manera congruente con la Ley de Seguridad Nacional.

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

Quienes redactaron la Convención conocían estas realidades, lo que puede bien explicar por qué el Pacto de San José es el primer instrumento internacional de derechos humanos que prohíbe de manera expresa la suspensión de las “garantías judiciales indispensables” para la protección de los derechos que no pueden ser suspendidos.

La suspensión de garantías no debe exceder -como lo ha subrayado la Corte Interamericana de Derechos Humanos- la medida de lo estrictamente necesario para atender a la situación de urgencia, pues resulta ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde aquellos límites que deben estar precisamente señalados en las disposiciones que decretan el estado de excepción, aún dentro de la situación de excepcionalidad jurídica vigente.

Así como la suspensión de garantías no puede adoptarse legítimamente sin respetar las condiciones

señaladas, tampoco pueden apartarse de esos principios generales las medidas concretas que afecten los derechos o las libertades suspendidos, como ocurriría: si tales medidas violaran la legalidad excepcional de la emergencia; si se prolongaran más allá de sus límites temporales; si fueran manifiestamente irracionales, innecesarias o desproporcionadas, o si para adoptarlas se hubiere incurrido en desviación o abuso de poder. Consecuentemente, no debe entenderse que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en las que tal legalidad excepcional está autorizada.

Por ello, los estados modernos han previsto en sus constituciones, la posibilidad de situaciones de excepción dentro de la normal vigencia constitucional, señalando límites a las facultades excepcionales que suelen conceder al Poder Ejecutivo, esto es, fijando límites temporales, materiales y espaciales, así como el requisito de la aprobación de sus actuaciones por la representación popular, además de la existencia de mecanismos de responsabilidad política y jurídica.

En el derecho comparado, los estados de excepción presentan elementos comunes. La distinción entre un régimen de excepción y otro, radica fundamentalmente en la modalidad en que se dan estos elementos, para cuyo efecto se consideran tres modelos de Estados de Excepción; el primero consiste, paradójicamente, en la ausencia total de dichos estados de excepción, es decir, no se prevé la posibilidad de suspender las garantías constitucionales; tal es caso de Bélgica.

El segundo modelo se caracteriza por la existencia de Estados de

Excepción mediante los cuales el Estado puede suspender la vigencia de la Constitución de manera temporal y en casos que deban estar taxativamente enunciados para, una vez superada la crisis, restablecer el orden. Por último, tenemos a la dictadura constitucional, que es mucho más amplia frente a las medidas que puede adoptar el ejecutivo, como es el caso de la Constitución Francesa de 1958.

Por otra parte, tenemos la Ley Marcial, institución anglosajona que surge con la llamada Ley de Sedición o Munty Act. Con el tiempo se transformó en el Estatuto de las Fuerzas Armadas del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. La situación excepcional que afronta en la guerra y las ocupaciones militares, la determina el Poder Legislativo, tal como ocurrió en el Reino Unido, en la Francia de 1789 y en los Estados Unidos de América durante la Guerra de Secesión. La Ley Marcial significa la extensión de las normas y la jurisdicción militares a la población civil. El órgano judicial es generalmente suspendido en sus funciones ipso facto. En consecuencia, los poderes civil y militar quedan concentrados en una sola autoridad.

Por su parte, el Estado de Sitio encuentra sus antecedentes en la defensa militar de las ciudades amuralladas desde la Edad Media. Es en Francia, con la Ley del 8 de julio de 1791, que adquiere un status jurídico. Esta ley clasificaba a las poblaciones, en plazas de guerra y puestos militares, según se encontraran en Estado de Guerra, Estado de Paz o Estado de Sitio. En el primer caso, las autoridades civiles continuaban en sus fun-

ciones y la policía interior guardaba el orden público; en el segundo caso, las autoridades civiles continuaban con sus tareas y el comandante militar de la población comunicaba a la municipalidad las deliberaciones del consejo de guerra; finalmente, durante el Estado de Sitio se concentraba el total de la autoridad militar y civil en el comandante de la plaza. Esta situación no necesitaba formalidad de excepción, pues se consideraba de hecho al iniciar los ataques enemigos o al quedar cortadas las comunicaciones.

Loewestein caracteriza al moderno estado de sitio por “el traspaso de funciones legislativas al órgano ejecutivo, la suspensión de derechos fundamentales, la proclamación de la ley marcial y casi la completa exclusión del control parlamentario y judicial”. Agrega: “Para el caudillaje el estado de sitio es el medio más apropiado y típico para montar un gobierno autoritario”.

Así pues, el estado de sitio es una institución muy difundida en las constituciones de América Latina, e incluye principalmente medidas como “la suspensión de garantías y la asunción de facultades legislativas por el Ejecutivo”, o expresado de otra manera, consiste en la delegación de tales facultades legislativas al órgano ejecutivo, a partir de la necesidad de legislar con suma rapidez ante situaciones extraordinarias. En algunas naciones lo establece el Ejecutivo (caso de Perú); en otras, ese mismo poder pero con aprobación del Legislativo (Chile y Bolivia), o uno y otro de esos dos, alternativamente (Argentina). Una variante especial de este instituto es la asunción discrecional de facultades legislativas por el propio órgano ejecutivo.

La suspensión de garantías constituye una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos.

La suspensión de garantías se presenta, de manera fundamental, en vista de alteraciones del orden público o conmociones internas. El órgano legislativo lo establece de preferencia y su principal medida es la vulneración de los derechos fundamentales para facilitar las acciones policiales.

Es el caso que en México, más allá de la doctrina y de lo previsto por el artículo 29 constitucional, no existe definición ni claridad en cuanto a qué debe entenderse por “peligro”, “conflicto”, “perturbación grave de la paz pública” ni por “invasión” de acuerdo a la concepción moderna; esto, si consideramos que los objetivos de guerra han dejado de ser las tradicionales zonas territoriales y que la invasión no necesariamente implica el posicionamiento de fuerzas armadas.

Por su parte, México ha reconocido varios instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, entre otros: la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, mejor conocida como *Pacto de San José*; la *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura* y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y derivado de este último, un documento desarrollado por las Naciones Unidas, para expresar la postura de la comunidad internacional en todo lo relativo a los “Estados de Excepción”, denominado: *Observación General sobre el Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Estados de Excepción y Suspensión de Derechos*.

El espíritu de todos los compromisos referidos es el de asegurar en cualquier circunstancia las garantías elementales; sin embargo, un Estado

de Excepción como el previsto en nuestra Carta Magna, tiene la singularidad de desequilibrar y romper la regla que da vida al Estado de Derecho, cuando los usos, costumbres y normas jurídicas pierden su esencia, cuando los “casos” a que se refiere el comentado artículo 29 son, para la sociedad, de semejante o mayor peligro que los supuestos previstos en dicho precepto; pues al no existir regulación expresa que determine que “los conflictos, la perturbación de la paz pública o la invasión”, para ser motivo de suspensión de garantías, deben constituir acontecimientos realmente extraordinarios, excepcionales, fuera por completo de la normalidad, cuyos efectos serían catastróficos para la sociedad y en caso extremo podrían comprometer la existencia misma de la República, y ante los que deban adoptarse medidas también excepcionales, como el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal.

Ante tan amplia posibilidad de interpretación y la desproporcionada vulnerabilidad de los gobernados, es urgente una ley reglamentaria del citado artículo 29 constitucional, aprovechando la experiencia internacional, en la que se ha planteado por una parte la suspensión gradual de garantías y por la otra, la delegación proporcional de facultades, estableciendo para ello diversos estatus de peligro para cuyo efecto se precisan los siguientes conceptos:

- Estado de Excepción. Es tal, cuyas circunstancias extraordinarias impiden el ejercicio de atribuciones de las autoridades competentes y requieran la necesidad de ampliar las facultades del Ejecutivo Federal,

en detrimento limitado y temporal de ciertas libertades y derechos de los gobernados.

- Estado de Prevención. El que debe decretarse en la totalidad del territorio nacional o parte de él, cuando se presuman riesgos graves que alteren los órdenes social, político o económico y puedan evitarse mediante prevenciones generales instituidas por el Ejecutivo Federal.
- Estado de Emergencia. El que debe ser decretado en la totalidad del territorio nacional o parte de él, ante la existencia de graves eventos que alteren los órdenes social, político o económico de la República.
- Estado de Sitio. El que se decreta en casos de invasión, ruptura del Pacto Federal o ante la presencia de grupos beligerantes. En los últimos casos, su aplicación podrá ser en parte del territorio nacional.
- Grave Conflicto. Coexistencia de tendencias en extremo contradictorias entre ámbitos gubernamentales o grupos de población, que al vulnerar la vigencia del orden jurídico, requiere de la intervención inmediata del Ejecutivo Federal para la protección del Estado y de sus intereses.
- Grave Peligro. Riesgo extremo que debe ser atendido por el Ejecutivo Federal de modo inmediato

y proporcional a las circunstancias, a fin de proteger al Estado y sus intereses.

- Invasión. Irrupción en el país de fuerzas militares o de grupos terroristas extranjeros.
- Perturbación Grave de la Paz Pública. Alteración de la estabilidad social, cuyas circunstancias extremas emergentes comprometen los derechos y libertades de la sociedad.
- Prevenciones Generales. Medidas que deben ser aplicadas por el Ejecutivo Federal, cuya eficacia debe garantizar la suspensión temporal de ciertas garantías.

Los anteriores conceptos, si bien precisan determinados elementos para cada caso que podrán verificarse al momento de su justificación, aún permiten interpretaciones subjetivas que en un incipiente sistema democrático con la participación de gran diversidad de criterios, requieren de mayor exactitud y objetividad, como muchas otras disposiciones normativas del derecho positivo mexicano, a fin de soslayar tan peligrosa vulnerabilidad de los gobernados y el ejercicio abusivo de la autoridad.



El estado de sitio es una institución muy difundida en las constituciones de América Latina, e incluye principalmente medidas como “la suspensión de garantías y la asunción de facultades legislativas por el Ejecutivo”.