

PRINCIPIO CONSTITUCIONAL PARA LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS Y FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL

Farid Imani Ramos⁸

SUMARIO: Introducción, 1. Principio de suspensión de garantías y causas, 2. Autoridades competentes, 3. Titulares de las secretarías de estado y el procurador general de la república (gabinete reducido), 4. Congreso de la unión o comisión permanente, 5. Requisitos intrínsecos, 6. Garantías que deben suspenderse, 7. Temporalidad de la suspensión de garantías, 8. Facultades extraordinarias, 9. ¿qué son las facultades extraordinarias para legislar?, 10. ¿por qué se otorgan estas facultades?, 11. ¿qué contenido tienen estas facultades? 12. ¿pueden ser de carácter jurisdiccional?, 13. ¿quién es el órgano capacitado para transmitir las facultades extraordinarias?

INTRODUCCION

El principio de Suspensión de Garantías está consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos en el cual se establece las causas por la cuales se pueden suspender las garantías y el procedimiento a seguir. Esto no debe verse en un sentido negativo ya que en una situación de emergencia permite al sistema federal actuar de manera expedita para solucionar las situaciones extraordinarias que aquejan al país sin tener que pasar por los medios de decisión ordinarios que por su naturaleza requieren mucho tiempo y no son lo ideal para salvaguardar la libertad y seguridad de los ciudadanos.

⁸ Licenciado en Derecho, Maestro en Alta dirección y Derecho Corporativo y actualmente estudiante del Doctorado en Derecho en la Universidad de Xalapa.

1.-PRINCIPIO DE SUSPENSIÓN DE GARANTIAS.

El principio se encuentra establecido en el artículo 29 constitucional que a la letra dice:

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, por 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.

El maestro Elisur Arteaga Nava lo define como “Un acto complejo, principal, formalmente legislativo, materialmente ejecutivo, que hace cesar en forma temporal el goce de ciertas garantías que a favor de los habitantes del país aparecen en la Constitución”

CAUSAS

El art 29 establece fundamentalmente 3 causas:

- Invasión
- Perturbación grave de la paz pública o
- Cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro.

Cada una de estas causas tiene un contenido y una razón de ser diferente, hace una referencia a símbolos diferentes y por esa razón está redactado de esa manera. Si tuviéramos en el orden que relacionar uno con otro diríamos que el primer supuesto hace referencia a un supuesto externo, el segundo supuesto y tercer supuesto a

supuestos internos pero el tercero es ajeno a una voluntad específica. De estos 3 supuestos salvo el 1º son enunciativos (el 1º es exhaustivo), son de contenido amplio porque no se refieren a un supuestos en particular sino a varios.

INVASIÓN

Significa gramaticalmente “Entrar por la fuerza a algún lugar” jurídicamente es la “entrada de un ejército extranjero al territorio nacional en virtud de una guerra declarada o no declarada”, es un ataque propiciado desde el extranjero, es una guerra extranjera, guerra con un estado extranjero. Sin embargo siguiendo la doctrina mexicana sobre todo después de 1847 (invasión de EUA) el constituyente del 56-57 utiliza términos pacifistas y no hace referencia a la guerra extranjera sino a una invasión. Debemos entender que invasión también es sinónimo de guerra extranjera entonces poco importa. La única suspensión de garantías que se ha dado en la vigencia de la Constitución de 1917- fue declarada por Ávila Camacho el 1 junio 1942, por el hundimiento de 2 barcos en el océano atlántico que transportaban petróleo a EUA y donde se afirma que fueron secundadas por organismos alemanes y en razón de eso se considera que hay ataque al estado mexicano. Y entonces decide declarar la guerra en contra de Alemania, Italia, Japón aliado a EUA, en realidad no hay una invasión sino un ataque a bienes nacionales, entonces para Elisur Arteaga debemos entender que invasión es sinónimo a una guerra extranjera.

El termino invasión no limita la capacidad del estado mexicano de ser agresor. ¿De que tipo de guerra se habla? Desde 1970 se habló de que el mundo vivía una guerra fría entre EUA y la Unión Soviética, en ésta guerra se realizan acciones de carácter diplomática, comercial, donde un país establece bloqueos comerciales, créditos, etc. Ese concepto de guerra fría no es el concepto al que se refiere el artículo 29 como

causal sino se refiere a una guerra en sentido agresivo o sea que tenga consecuencia inmediata de carácter bélico y que sea una acción directa en contra de un país y no solo económico como en la guerra fría.

El artículo 29 se redactó en 1857, bastante bien redactado, pero no por ello menos caduco en los términos de lo que son hoy las telecomunicaciones, etc., y se debería de hacer un tipo de modificación.

PERTURBACIÓN GRAVE DE LA PAZ PÚBLICA

¿Qué es paz pública? Este concepto no se analizara de manera gramatical, más bien hay que contraponerlo al termino de invasión (hace referencia a una guerra exterior) entonces esta hace referencia a una guerra interior es decir una guerra civil, fratricida, este tipo de guerras son: rebeliones, motines, cuartelazos, revoluciones estos son movimientos muy propios de la primera mitad del siglo 19. Entonces es la perturbación grave de la paz pública interior.

Después de la perturbación dice GRAVE, la labor de la doctrina consiste en que significa grave, hay varias formas que los teóricos han tratado de interpretar; hay que llegar a sostener que si bien la gravedad de esa perturbación va a ser declarada por las autoridades respectivas entonces se deben de dar ciertos elementos objetivos. Ese elemento de gravedad se da cuando los instrumentos que están en la Constitución ya no son suficientes para seguir gobernando al país, cuando el uso de la fuerza pública, policía, ejercito o ambos ya no son suficientes para controlar los movimientos de esa naturaleza.

De estos 2 supuestos tenemos ejemplos en la historia constitucional del tercero no.

- Suspensión de garantías de 15 de diciembre de 1861 por parte del presidente Benito Juárez con motivo del estacionamiento de los buques franceses, españoles, con motivo de la guerra de pasteles.
- Guerra interior: con Juárez el 7 junio 1861 y con motivo del asesinato de Melchor Ocampo, 11 de marzo 1911 la declara el General Porfirio Díaz, el presidente de México. Con motivo del movimiento. Maderista de la revolución Maderista. 1 junio de 1842 suspensión de garantías apoyado por el Congreso = que la del 7 de junio de 1861 pero la de marzo de 1911 la aprueba la comisión permanente.

CUALQUIER OTRO

O sea cualquier otro acontecimiento o evento, Manuel Herrera y Lasso considera que esta causal es muy vaga porque deja” la puerta abierta”, sin embargo a pesar de lo amplio de la causal se vienen a incluir supuestos diferentes, o sea todo lo que no sea guerra exterior o interior recae dentro de esta causal. ¿Cuáles son estos supuestos? Todos aquellos hechos del hombre o de la naturaleza que no caigan dentro de las primeras causales, por ejemplo: hechos físicos.- inundaciones, terremotos, epidemias; hechos del hombre.- crisis económicas, huelgas nacionales, paros de servicios públicos.

Esta causal tiene que ser GRAVE cuando el estado con los elementos ordinarios no pueda controlar la situación. Esta institución de la suspensión de garantías es para el beneficio de la misma sociedad. La sociedad, debe reducir sus derechos para que se salve la misma. La suspensión de garantías no puede ser instrumento de un gobernante para afianzarse del poder público porque no es una institución que sirva para proteger al gobierno sino a la sociedad.

Martha Morineau en su libro de Derecho Romano expone que en la Etapa de la Republica en Roma existía la figura de un Magistrado Dictador, quien asumía las funciones absolutas del Gobierno para resolver alguna situación extraordinaria que se llegara a suscitar.

No es la mera estabilidad de gobierno sino la inestabilidad de la nación lo importante por eso la gravedad tiene que ser algo que no podamos comparar con las condiciones ordinarias.

2.-AUTORIDADES COMPETENTES:

- 1) Presidente de la Republica
- 2) Gabinete presidencial (en realidad no existe)
- 3) Congreso de la Unión y en recesos la Comisión Permanente

Una medida tan drástica como la suspensión de garantías no se puede dejar a la propia voluntad del hombre y deben intervenir un conjunto de voluntades para y el presidente debe estar acompañado de todos sus colaboradores, aún no se considera suficiente al presidente, debe estar apoyado del gabinete y por quien tiene la representación popular o sea los legisladores soberanos (diputados y senadores), solo así se puede llevar a cabo una declaratoria de suspensión de garantías, de manera que se requiere un concurso de 3 voluntades para que se pueda dar este estado de suspensión de garantías.

- 1) Presidente de la República:

La 1º parte del artículo 29 constitucional es bastante clara y dice que solo el presidente puede llevar a cabo la suspensión de garantías es una facultad exclusiva,

es decir, que no le pertenece a nadie más, se trata de un facultad en la persona del presidente no del individuo, es intuio persone, o sea, se da a la persona física que es el titular del ejecutivo.

¿Qué significa que el presidente sea el que posee de manera exclusiva esta facultad? Que es la única autoridad que puede accionar o pedir una suspensión de garantías, él la debe de emprender nadie más, sin que por ese mismo motivo se vaya a aprobar. Si el presidente juzga que no es competente no hay otra autoridad.

Esto significa que si él tiene la facultad de iniciar conforme al criterio del principio formal de la ley, él es también el único tiene la facultad de levantarla suspensión de garantías. Una vez presentada la iniciativa de suspensión de garantías entonces no se puede arrepentir. Aunque él puede vetarla pero si el Congreso la sigue aprobando entonces será ley.

3.-TITULARES DE LA SECRETARÍAS DE ESTADO Y EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA (LO QUE SE CONOCE COMO EL GABINETE REDUCIDO)

La Constitución les confiere la facultad de tener una atribución propia, aquí ya no actúan como auxiliares del presidente o con facultades delegadas (en este caso y en el refrendo son los 2 únicos casos que la Constitución les reconoce como facultad propia porque las demás son delegadas del presidente de la Republica) aquí, los secretarías de estado votan, la dependencias ejercen funciones de gobierno (secretarías) y las empresas ejercen funciones administrativas.

Uno de los debates que se ha dado entorno a como participan los titulares de las secretarías de estado y el Procurador de la Republica, es la manera en como la llevan a cabo:

- Pueden suscribir la iniciativa.
- Levantar un acta y después turnarla.
- Que en documentos por separado los pudiera presentar cada secretaria de estado.

Artículo 6 de la ley orgánica de la administración pública:

Artículo 6o.- Para los efectos del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

Basta que falte una sola firma para que no se cumpla totalmente el requisito, aquí la ley orgánica interpreta la Constitución y el espíritu de la Constitución es que todo el gabinete se solidarice con el presidente de la Republica. Entonces lo que se adquiere es una votación total.

¿Qué sucede si un secretario de estado o procurador se niega a promover la suspensión?

No se podría turnar al Congreso porque no cumple con los requisitos de forma. Si se turnara no se aprobaría porque sería inconstitucional.

El presidente puede nombrar un nuevo secretario de estado hasta que el que nombre quiera votar por la suspensión ¿Entonces no sirve de nada este requisito? Sería raro que 2 o 3 del gabinete lo aprueben y entonces la opinión pública estaría alerta.

El hecho de que ya esté aprobado por todo el gabinete no obliga al presidente a tener que presentarla.

El derecho de retirar iniciativas no existe en el sistema constitucional mexicano.

4.-CONGRESO DE LA UNIÓN O COMISIÓN PERMANENTE:

Lo aprueba el Congreso de la Unión, si esta en recesos lo aprueba la Comisión Permanente. El Congreso no podría conocer de ello en periodo extraordinario. Tiene que participar el Congreso de la Unión porque es el órgano de la voluntad popular. Y entonces va a recibir la iniciativa y como la Constitución no señala que tratamiento debe tener esta iniciativa, entonces como no dice nada habría que partir de la regla general: cámaras aprobarla de manera separada y sucesiva. Pudiendo ser cualquier de las 2 cámaras de origen siempre y cuando no tratara de reclutamiento de tropas, empréstitos, contribuciones porque tendría que iniciar siempre en la cámara de diputados.

Para el maestro Elisur Arteaga la Naturaleza jurídica del acto por el cual se declara la suspensión de garantías: "Es una ley; pero entonces si lo aprueba la comisión permanente está legislando, es cierto es el único caso en el que legisla en todo lo demás tiene atribuciones administración Entonces la comisión permanente aprueba una ley. (Tena Ramírez,, C.1996:3).

Éstas son las 3 autoridades competentes que intervienen. No debe intervenir nadie más aunque sean muy importantes las demás autoridades del país o sea los gobernadores no pueden tener una disposición de suspensión de garantías en la Constitución local, por eso somos un sistema federal porque deja los asuntos más importantes del país para el gobierno federal. No puede regularse el estado de suspensión de garantías en las constituciones locales.

Diego Valadez dice: que en realidad más que las causales del 29 constitucional al analizar la participación de las autoridades que la Constitución reconoce un poder discrecional enorme a estas autoridades y que en realidad la causal es la voluntad de las autoridades, pero el Maestro Raymundo Vázquez Castellanos, catedrático de la Escuela Libre de Derecho, dice que si así fuera entonces no habría más causales más que ésta y en realidad no porque son causales formales y materiales que si el pueblo considera que no se ajusta podría atacarse, por eso se podría atacar la inconstitucional de ese estado de suspensión de garantías. El 29 es un art que no autoriza que esa ley de suspensión de garantías pueda ser combatida a través de una acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional o amparo; porque al establecer este régimen y no dar participación al p. judicial hace que no pueda intervenir en el ataque de la ley. (Tena Ramírez, C.1996:3).

La ley de suspensión de garantías no puede ser atacada de inconstitucionalidad porque el artículo 29 no cita nada al respecto y el poder judicial no puede intervenir, por la importante de este estado de emergencia.

5.-REQUISITOS INTRÍNSECOS

A las causas de suspensión ciertos autores los llaman requisitos extrínsecos. La suspensión de garantías está sujeta a una serie de requisitos para operar y si no se cumplen éstos no se puede declarar una suspensión de garantías, estos requisitos buscan proteger los derechos del hombre, como son:

- 1) Solamente se deben suspender las garantías que sean obstáculo para enfrentar de manera fácil y rápida.
- 2) A través de medidas generales.
- 3) Tiene que ser solamente en los lugares afectados.
- 4) De una manera temporal.

Estos requisitos los tiene que obedecer el Congreso de la Unión a la hora de expedir la ley de la suspensión de garantías, entonces la ley no es atacable pero los actos que deriven de esa ley si.

6.-GARANTÍAS QUE DEBEN SUSPENDERSE

No se dice expresamente que garantías debe suspenderse pero si las señala las que sean obstáculo y depende de cada situación en particular. Las que no son obstáculo el artículo 29 no autoriza que se suspendan.

Garantías que tajantemente no se pueden suspender según la Constitución: ninguna a comparación de la Constitución 1857 que decía que no se puede suspender el derecho a la vida porque no es suspensión sino una cancelación (muerto), sin embargo el Congreso constituyente del 16-17 les parecía una cosa romántica y deciden que hasta ese derecho se puede suspender, de manera que no hay ninguna excepción en el 29 de las garantías que se pueden suspender.

Cuando se suspenden las garantías individuales es lógico que la ley reglamentaria también queda suspendida (aunque en el 72 no haya proceso para SUSPENDER las leyes) pero basándonos bajo la máxima jurídica de lo accesorio sigue la suerte de los principal entonces no tiene caso.

Herrera y Lasso dice: Garantías que nunca se van a suspender porque nunca serán obstáculo de una situación de emergencia: garantía que prohíbe la esclavitud, derecho de petición (si lo niego entonces no hago frente a la situación de emergencia), invalidez de títulos inmobiliarios, prohibición de tratados que alteren los derechos del ciudadanos, prisión por deudas de carácter civil, 23, libertad de creencia, las que prohíben los azotes, etc. Porque no podrían ayudar a enfrentar la situación de emergencia.

Garantías que solo se pueden RESTRINGIR pero nunca suspender: la garantía de igualdad, formalidades esenciales del procedimiento porque siempre se tiene que tener uno, la de detención o aprehensión, requisitos de un auto de formal prisión.

Garantías que se seguramente se suspenderán: libre tránsito, poseer armas en domicilio, derecho de reunión. (Arteaga elisur., C.1996:3).

¿Se pueden suspender los privilegios camarales? ¿O sea la dieta, fuero, etc.? Esos artículos que no son garantías individuales no son objeto de suspensión porque

entonces prácticamente sería que se pudiera disolver el Congreso por lo tanto no es posible que se suspendan los derechos o privilegios de los legisladores.

Convención de costa rica de 1881: Hay una serie de derechos que dice que no se pueden suspender y que la Constitución dice que si se pueden suspender, seguramente el estado mexicano tendrá una serie de sanciones pero la OEA no podrá hacer nada. (Tena Ramírez, C.1996:3).

1) Ley de prevenciones generales:

Hay una confusión aquí para llevar a cabo una suspensión de garantías, es claro que la Constitución dice que la suspensión debe ser por medio de prevenciones generales, es decir la Constitución dice que las garantías se suspenden a través de prevenciones generales y éstas son normas generales, son contenido de un ordenamiento que conocemos como ley. En esa medida la suspensión se hace por medio de ellas lo que dice la Constitución es que la suspensión se haga a través de una ley y no de un decreto.

Entonces la Constitución dice: si suspende las garantías a través de una ley. El Maestro Vázquez piensa que esta ley tiene rango constitucional y viene a sustituir temporalmente a esos artículos suspendidos. En esa ley se señalan las garantías que tenemos y va a ser el complemento de la Constitución. Entonces temporalmente tenemos un doble orden jurídico: un orden jurídico suspendido y las garantías no suspendidas, y aún con esta ley se confirma el principio de legalidad.

No se debe contraer a un determinado individuo porque no hay leyes privativas, porque es más bien una sentencia que juzga el Congreso de la unión y es un órgano incompetente para hacerlo y sobre todo sin tener la oportunidad de defenderse.

- 2) Únicamente se deben suspender las garantías en el lugar que está afectado por la situación de emergencia.

La Constitución de 1917 tuvo otra diferencia con la 1857 en ésta se estableció que la suspensión de garantías se podía dar en todo o en parte. Esta suspensión de garantías o eclipse de la libertad que se da, puede ser total o parcial en el territorio y eso depende de la situación de emergencia que aqueje al país, si se trata de una invasión es normal que en esta situación se suspendan las garantías en el territorio nacional, pero si se trata de una epidemia o fuerza de la naturaleza carecería de razón suspender las garantías en todo el país, de manera que dependerá de la causa lo determinara donde se suspenderán las garantías.

7.-TEMPORALIDAD DE LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

Los propios nombres de la situación de emergencia hacen referencia a una situación de anormalidad y lo anormal es excepcional, es una excepción a lo ordinario, entonces en esa medida este estado de excepción no puede ser un estado permanente de cosas dentro de un estado democrático, en esta medida por tratarse de una norma de excepción la que sustituye a la ordinaria necesariamente va a ser una norma temporal, esta norma jurídica no está hecha para tener una vida extensa ¿Cuánto va a durar la suspensión de garantías? Su duración va a estar en función del estado de emergencia de ahí que una vez que esta situación cese entonces

carece de razón que se siga teniendo el estado de emergencia, en esa razón es necesario que se determine que esta suspensión tendrá una temporalidad.

Como se mide la temporalidad, tipos o modelos de duración para suspender las garantías individuales:

1) Sucesivos: aquel en el cual la suspensión se dice que va a durar todo el tiempo que subsista la situación de emergencia, no hay una plano fijo. Está sujeto a una condición resolutoria de que desaparezca la situación de emergencia y en ese momento de abroga la ley de suspensión de garantías y se va al ordinario.

2) Prorrogables: se fija un tiempo terminado y éste se va evaluando y previo a cada conclusión del término el Congreso sigue sesionando y tiene la facultad de prorrogar el termino, la gran diferencia con el anterior es que hay una certidumbre más o menos clara de cuando termina esta suspensión de garantías. (El de Ávila Camacho fue de tipo sucesivo y el de Benito Juárez fue prorrogable).

3) Perentorio: aquel que no está sujeto a una condición ni tampoco es prorrogable sino aquel que señala una fecha fija y en esta fecha concluirá el estado de emergencia.

Convención: todo estado que sea miembro y parte de la convención en el momento de tener una suspensión de garantías debe dar aviso a la OEA, ¿Se puede considerar que este es otro requisito de validez oficial? El maestro Vázquez no lo considera así, y yo me sumo a esta opinión ya que su existencia y validez no dependen de dicho requisito., desde luego es un requisito que si se incumple vuelve al estado acreedor a una sanción en el ámbito internacional.

8.-FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Este artículo trata la suspensión de garantías y las facultades extraordinarias del presidente a las que se refiere el artículo 29, el presupuesto de las facultades extraordinarias es que en un primer momento se declare una suspensión de garantías.

Facultades extraordinarias contenido: la denominación de facultades extraordinarias hace referencia no propiamente al contenido de las facultades porque el contenido de excepción no tiene nada sino finalmente facultades ordinarias legislativas del Congreso, realmente se llama así por el momento y por su finalidad, de manera que son facultades que no se pueden otorgar en época de normalidad sino en épocas de emergencia y por otro lado lo que buscan hacer es resolver una situación de crisis y no situaciones ordinarias, por eso se llaman extraordinarias por el momento y por la finalidad que persiguen; sin embargo una de sus complicaciones es que el artículo 29 en su última parte no habla de facultades extraordinarias sino autorizaciones ¿Qué naturaleza tienen esas autorizaciones? Puede considerar que no son de naturaleza legislativa sino otra naturaleza, si hicieron varios debates en la Constitución 1857.

Tena Ramírez menciona que el artículo 49 fue reformado en su 2º párrafo en 1938 por 1º vez (se agrega un 2º párrafo) y establece el texto actual y señala que nunca se reunirán los poderes salvo en los casos de las facultades extraordinarias para legislar que señala el artículo 29 entonces si nosotros interpretamos armónicamente entonces llegamos a la conclusión que las autorizaciones son esas facultades extraordinarias para legislar a las que se refiere el artículo 49. Por ende autorizaciones tiene el carácter de facultades extraordinarias para legislar. Muy padre los debates pero después del 38 carece de sentido seguir especulando. (Tena Ramírez, C.1996:3).

9.- ¿QUÉ SON LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR?

Son otorgamiento de facultades legislativas del Congreso a favor del presidente para que expida mandamientos con carácter de ley.

10.- ¿POR QUÉ SE OTORGAN ESTAS FACULTADES?

El razonamiento es que el constituyente del 1856-1857 y después el de 1917 considero que habría situaciones de emergencia y por eso adicionalmente a suspender los derechos fundamentales había que adicionar un instrumento para que el presidente pudiera expedir leyes para resolver de manera pronta, rápida y fácil. (Tena Ramírez, leyes fundamentales 1993:1)

Diego Valadez dice: que si vemos correctamente el verbo del artículo 29 “Concederá”, conceder implica un acto gracioso de desprendimiento, una vez que se declara la suspensión de garantías según Valadéz el Congreso está obligado a conceder esas facultades extraordinarias, pero dice el Lic. Vázquez que si estoy obligado a conceder pero no estoy fijado a un fin entonces en esa medida se podrán conceder facultades simbólicas. Esta interpretación de Valadez no es convincente. (Herrera y Lasso, 1986:1)

No es obligatorio que el Congreso, si declara la suspensión de garantías obligadamente otorgue las facultades extraordinarias, no tienen que ser concomitantes.

La Constitución de 1917 (entra en vigor el 1 mayo de 1917). Continuando con esto nos damos cuenta que el Congreso de la unión tiene facultad discrecional si le delega facultades al presidente de la Republica.

11.-¿QUÉ CONTENIDO TIENEN ESTAS FACULTADES?

Tienen un doble contenido, por un lado:

- Administrativo
- Legislativo

Autorizaciones significa el otorgamiento de amplias facultades del orden legislativo y administración

¿Naturaleza de las facultades? No son propias o de origen del presidente sino se trata de una delegación de carácter horizontal porque el Congreso tiene esas facultades y las delega al presidente, el Congreso lo que hace es conservar la titularidad de la facultad, o sea el goce, y transmite solo el ejercicio de la facultad. ¿Esta transmisión del ejercicio que naturaleza tiene? No es una facultad de comodato, hay titular originario y titular secundario.

Estas leyes que expide el presidente de la Republica se llaman “leyes de emergencia”. Como haciendo referencia a todas aquellas leyes expedidas por el presidente en un estado de suspensión de garantías también vale decir” leyes presidenciales”.

12.-¿PUEDEN SER DE CARÁCTER JURISDICCIONAL?

Parte de la doctrina dice que si porque si se llega a suspender el artículo 21 constitucional, donde se establece la imposición de penas entonces sería posible que el Congreso de la unión juzgara siempre y cuando se suspenda esa garantía, pero yo me opongo a esta interpretación porque es una garantía que no se puede suspender y por otro lado, va a la recta interpretación del artículo 29 y 49, que se habla de facultades legislativas y de autorizaciones por ende no podemos concluir que El presidente tenga atributos de estado de emergencia y por otro lado el Congreso esta

delegando estas facultades entonces el Congreso “no puede delegar algo que no tiene” porque esto es del poder judicial.

¿Órgano capacitado para transmitir las facultades extraordinarias? El Congreso de la Unión porque él es el titular. Porque a nivel federal nadie más tiene esas facultades de manera que, si el Congreso no está reunido, es necesario que la Comisión Permanente convoque al Congreso de la Unión a un período extraordinario de sesiones, de manera que la comisión puede declarar la suspensión de garantías pero no puede dar las facultades extraordinarias porque ésta no tiene facultades legislativas y “nadie puede delegar algo que no tiene”.

¿Qué significa “sin demora alguna”? para el Maestro Vázquez es reunirse a la brevedad y esto significa no tener que esperar a las 2/3 de la comisión permanente porque si ya la comisión aprobó un estado de suspensión es absurdo que se necesiten las 2/3 de la comisión para convocar a sesiones extraordinarias al Congreso.

Esta delegación que hace el Congreso al presidente de la República, es una delegación de facultades que vuelven al estado, facultades indelegables por el presidente y exclusivas porque solo serán propias del presidente y no las podrá compartir con otra autoridad y tampoco las podrá delegar a sus consejeros, secretarios o procurador.

Facultades del presidente:

- Las ordinarias (administrativas).
- Las especiales como jefe de fuerzas armadas del país.
- Las extraordinarias (legislativas).

Requisitos para el otorgamiento de las facultades extraordinarias:

Tena dice que tiene requisitos intrínsecos que se desprenden del propio artículo 29 constitucional. Tiene los mismos requisitos que la suspensión de garantías.

- 1) Que se otorguen facultades extraordinario por el Congreso
- 2) Que solamente se otorguen las facultades extraordinarias necesarias
- 3) Que estén limitadas en el espacio y en el tiempo

- 1) Que se otorguen por el Congreso de la Unión:

El Congreso emite 2 tipos de resoluciones: leyes o decretos, y la que tendrá el presidente será la ley de facultades extraordinarias, la iniciativa no es exclusiva del presidente de la Republica (la puede iniciar como cualquier ley, los respectivos sujetos), lo que es exclusiva del presidente es la declaración de la suspensión de garantías pero la ley de facultades extraordinarias puede ser una ley diferente de la de suspensión de garantías pero si las 2 son concomitantes puede ser que en una misma ley puedan estar las facultades extraordinarias para legislar y la suspensión de garantías.

¿Qué naturaleza tiene este tipo de ley?

Esta ley se llama “ley marco” porque su propósito es establecer lineamientos generales con base en los cuales el presidente expide una ley en sujeción a ésta de manera que podemos decir que se establece una jerarquía en la ley marco porque esta ley expedida por el presidente no puede contradecir la ley marco porque si no será inconstitucional.

Además de la ley marco tenemos otras pero no en este supuesto todas las leyes generales.

(Que se necesita para que haya una ley marco: que la Constitución lo autorice)

El Congreso confiere a través de una ley las facultades extraordinarias al presidente de la República. Ésta ley va a ser una ley marco. El presidente no podrá violar esta ley expidiendo leyes más allá de las facultades otorgadas. Esta ley la puede iniciar cualquier persona del artículo 71 constitucional.

Artículo 71 constitucional. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Las leyes marco solo se puede expedir por el Congreso de la unión cuando expresamente la Constitución lo autoriza para ello. Las leyes marco con una excepción a la regla general del artículo 124 constitucional y como toda excepción tiene que estar prevista en el texto constitucional porque si no sería inconstitucional.

¿El Congreso de la unión puede delegar facultades legislativas en materia local al presidente de la República?

Mario de la Cueva dice que no porque el Congreso no puede delegar algo que no posee, entonces en esa medida solo se puede delegar facultades legislativas que pertenezcan al Congreso de la unión. Gustavo R. Velasco y Jorge Carpizo sostiene que dada la situación de emergencia el Congreso si puede delegar las facultades legislativas de materia local al

presidente de la República. Porque se considera que el Congreso en esta circunstancia es constituyente. (Tena Ramírez, C.1996:3).

Y el Maestro Vázquez piensa que no puede delegar estas facultades en materia local, porque solo puede delegar lo que le corresponde. La resolución que propongo es que haya una coadyuvancia entre los gobernadores y el presidente para que ambos hicieran frente a la situación de conflicto.

2) Que solamente se otorguen las facultades extraordinarias necesarias para hacer frente a la situación de emergencia:

Las facultades extraordinarias tienen total relación con la suspensión de garantías.

¿EL Congreso que no puede hacer? Delegar todas sus facultades legislativas; porque si lo hace entonces viola el espíritu del artículo 29 constitucional para hacer frente a la situación de emergencia y no le quedaría ninguna labor al Congreso y poco o nada tendría que hacer. Aquí es de donde nos distinguimos de la dictadura constitucional como la del Estado Romano o Napoleónica, en este caso nuestro artículo 29 constitucional, no permite que haya poderes en blanco en favor del presidente, es decir, otorgando todas las facultades que el presidente estime conveniente para hacer frente a la situación de emergencia sino viola el principio de legalidad.

¿Qué pasa con el Congreso? El Congreso subsiste y puede ejercer de manera ordinaria todas las facultades que no haya delegado, entonces durante el estado de emergencia, vamos a tener dos órganos legislativos: el Congreso de la unión (de manera permanente, ordinariamente) y el presidente (de manera excepcional, temporalmente).

¿Qué facultades conserva el Congreso respecto de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente? Nunca el Congreso pierde la facultad original, Elisur Arteaga dice que esto no es así. Pero yo pienso que si no es así entonces está cambiando la naturaleza del Congreso a constituyente: porque hay una cesión no una delegación, pero solo hay una delegación, por lo tanto, al seguir conservando su facultad puede hasta modificar, derogar las leyes de emergencia.

Entonces es una DELEGACIÓN solo las facultades que sean necesarias para hacer frente a la situación de emergencia.

3) Que estén limitadas en el espacio y en el tiempo:

Así como el estado de suspensión de garantías es un estado temporal, también las leyes extraordinarias y leyes de emergencia deben ser leyes que tengan una duración en el tiempo y no podrán durar más allá de lo que dure el estado de suspensión de garantías.

Estas leyes solo se van a poder a aplicar en el estado geográfico, donde se decreta el estado de suspensión de garantías, si es total entonces será todo el territorio de la Republica, pero si es parcial solo tendrá vigencia en esa parte y no en ninguna otra. Límites constitucionales que debe tener la suspensión de garantías.

Efectos jurídicos de las leyes del Congreso y de las leyes presidenciales durante este estado de suspensión de garantías:

Tiene la misma jerarquía las leyes del Congreso y las presidenciales. A partir de esta premisa si tomamos en cuenta que durante un estado de suspensión de garantías vamos a tener 2 órganos legislando vamos a tener una situación de que tengamos 2

tipos de legislaciones, y habría que ver cuáles son los efectos jurídicos de esta legislación que coexiste durante un mismo tiempo, entonces tenemos un doble régimen de legislación general:

a) Si el estado de emergencia es total, el régimen jurídico que tenemos es el siguiente: leyes que tienen un mismo ámbito espacial de validez, las del Congreso y del presidente, de manera que hay igual espacio de aplicación, personas y tiempo lo único que no coincide es el ámbito material de validez porque unas las posee el presidente y otras el Congreso de la Unión;

b) Si el estado de suspensión de garantías es parcial, tendremos que los que coexisten son el ámbito material de validez pero no el espacial, temporal (Es al revés). Entonces coinciden 2 leyes de la misma materia al mismo tiempo pero no en el mismo espacio ni aplicado a la misma población.

¿En qué situación quedan las leyes expedidas por el Congreso de la unión sobre la misma materia con respecto de las leyes de emergencia expedidas por el presidente de la Republica? ¿Cuál se abrogaría?

Ninguna porque hay que recordar el principio de autoridad de la ley: solamente la ley temporal del presidente suspende la vigencia de la ley ordinaria del Congreso de la Unión. (El Congreso no puede abrogar reglamentos del presidente también por el principio de autoridad de la ley).

¿Cómo se extinguen las facultades extraordinarias?

- 1) Cuando termina el estado de emergencia porque no hay fundamento de que pueda continuar vigente, si la legislación de emergencia, recobra su vigencia la legislación del Congreso expedida por anterioridad, y entonces como las facultades son accesorias al estado de emergencia: “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”.
- 2) Otra causal es que el Congreso de la unión es que revoque las facultades extraordinarias al Presidente de la Republica entonces esas leyes se carecen de fundamento constitucional y por lo tanto la legislación anterior recobra su vigencia
- 3) Otra causal: que el Congreso derogue las leyes extraordinarias.

13.-CONCLUSIÓN

El procedimiento establecido en el artículo 29 de nuestra Constitución permite empoderar al Estado para resolver de manera expedita las situaciones de emergencia en las que se pueda llegar a encontrar el país. Es una facultad que no es común que se ejerza por la autoridad ya que el estudio de la misma no se ha llevado a la profundidad necesaria para poderlo utilizar pero es necesaria esta prerrogativa para proteger el bien superior de la población que se encuentre en estado de emergencia.

14.-REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes Literarias

Carbonell, M (2004). *Los derechos fundamentales en México*, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y CNDH.

Arteaga Nava Elisur, Tratado de Derecho constitucional, Biblioteca de Derecho Constitucional Volumen “ed. Harla México 1997.

Tena Ramírez, Felipe, Tratado de Derecho constitucional, Biblioteca de Derecho Constitucional Volumen “ed. Harla México 1997

Arteaga Nava Elisur, Derecho constitucional, Diccionarios Jurídicos Tematico, Vol. 2., Ed. Harla México 1997.

Burgoa Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial McGraw Hill México 1999.

Burgoa Ignacio, “las Garantías Individuales”, Editorial Porrúa, vigésima Séptima edición México 1996.

Garza García Cesar Carlos, “Derecho Constitucional Mexicano Editorial McGraw Hill México 1999.

Ferrajoli, L (2008) La teoría del derecho en el sistema de los saberes jurídicos. En:

Ferrajoli, L., Atienza, M., Moreso, J., La teoría del derecho en el paradigma constitucional. Madrid-España: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

-Ferrajoli, L. (1995) Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Madrid-España: Editorial Trotta.

-Ferrajoli, L. (1999) Derechos y garantías. La ley del más débil.. Madrid-España: Editorial Trotta

-Ferrajoli, L. (2008) Democracia y garantismo. Madrid-España: Editorial Trotta.

-Ferrajoli, L (2004) Epistemología y Garantismo, UNAM, México.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, 1992 (Hay trad. española). Y su comentario crítico de Francisco RUBIO LLORENTE, REDC, núm. 45, septiembre-diciembre de 1995.

Fuentes Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU.