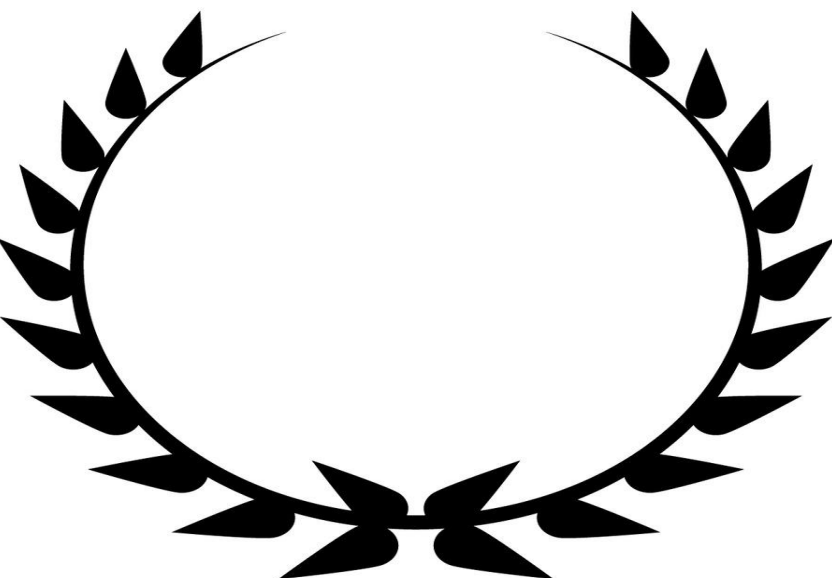


CUADERNO DE  
INVESTIGACIÓN

NÚMERO 2



# La suspensión de garantías en México y su legislación pendiente

César Alejandro Giles Navarro  
Gerardo Cruz Reyes

DIRECCIÓN GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES



# **La suspensión de garantías en México y su legislación pendiente**

**CUADERNO DE INVESTIGACIÓN  
NÚMERO 2**

*El contenido del presente cuaderno de investigación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no representa la postura del Instituto Belisario Domínguez ni de sus autoridades.*

**La suspensión de garantías en México y su legislación pendiente.**

César Alejandro Giles Navarro.  
Gerardo Cruz Reyes.

Cómo citar este documento: Giles Navarro, César Alejandro y Cruz Reyes, Gerardo (2019), "La suspensión de garantías en México y su legislación pendiente", *Cuaderno de Investigación No. 2*, DGDyP/IBD, CDMX, 36 pp.

Los Cuadernos de Investigación son estudios que buscan contribuir a la toma de decisiones legislativas y enriquecer el debate sobre temas de interés público.

Los números de la serie se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica:  
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4>

Diseño: Miguel Ángel Méndez Mandujano

# Índice

Introducción.....	I
I. El origen de los poderes de excepción y la constitucionalización de los derechos humanos.....	1
II. El DIDH y los principios constitutivos para la preservación de los derechos fundamentales.....	4
III. México: historia y marco constitucional que rige la excepcionalidad del poder.....	12
IV. La reforma constitucional de 2011.....	18
V. El proceso legislativo de la LRA29.....	21
VI. La perspectiva de género en la suspensión de garantías.....	27
VII. Reflexiones finales.....	30
VIII. Bibliografía.....	33
Anexo I.....	36



## Introducción

*La suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática (...) carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático.*

(Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1987)

Durante la discusión de la Guardia Nacional, diversos especialistas sugirieron que una de las alternativas para regular la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública -de una forma más apegada al principio de convencionalidad, según su interpretación- sería la expedición de la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de suspensión de garantías (LRA29).

Una vez resuelto el debate de la Guardia Nacional parecería superada también la necesidad de expedir la LRA29. Esto no es así. De hecho, el mandato de aprobar este ordenamiento precede y trasciende a la Guardia Nacional pues, la LRA29 es una de las leyes secundarias de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, cuyo plazo para su expedición venció en junio del año 2012.

Como toda omisión legislativa, la falta de reglamentación del artículo 29 constitucional guarda efectos potencialmente dañinos para el interés público. Particularmente, el incumplimiento de la expedición de la LRA29 genera un vacío legal que dificultaría hacer frente a emergencias nacionales con controles democráticos y de forma apegada a los derechos de las personas.

El artículo 29 constitucional estipula la actuación del Estado mexicano ante situaciones extraordinarias de peligro, facultando al Presidente de la República para que, previa autorización del Congreso de la Unión, decreta la suspensión o restricción de los derechos humanos y las garantías que pudieran ser un impedimento para atender y resolver una situación excepcional, que ponga en riesgo la supervivencia de las personas, ya sea en todo el país, o bien en un territorio determinado.

Tan solo por el concepto, la suspensión de derechos o garantías pareciera chocar con el discurso al que estamos acostumbrados, orientado siempre hacia la promoción, protección y respeto de los derechos humanos. En realidad, tanto teórica como doctrinalmente, no existe contradicción alguna entre esta figura y la protección de los derechos humanos, pues la suspensión de garantías se trata de un recurso de emergencia, previsto en los tratados internacionales de derechos humanos y en la legislación de casi todos los países del mundo, cuya finalidad esencial es la preservación de la vida y de la sociedad democrática, en situaciones catastróficas súbitas y de grandes magnitudes originadas por circunstancias naturales, políticas, sociales y hasta económicas.

En México, la figura de suspensión de garantías como tal -invocada en otros países por medio de conceptos como estado de emergencia, estado de sitio, estado de excepción o medidas prontas de seguridad- está presente desde la Constitución de 1857 y fue retomada por la Constitución de 1917 en el artículo 29, no obstante, su reglamentación es un mandato relativamente reciente, que surgió de la reforma constitucional de derechos humanos del año 2011, mediante la cual, se adoptaron procedimientos y principios más acordes con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), principalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Como veremos, el proceso legislativo de la LRA29 se vio truncado por la discusión de la fallida Ley de Seguridad Interior y, en términos generales, ha sido afectado por la falta de consensos políticos respecto a cómo concebir y atender el problema de la violencia en el país.

Hoy en día, salvo algunas referencias en el debate de la Guardia Nacional, se habla y se sabe poco sobre la LRA29. Bajo este tenor, el presente cuaderno de investigación busca explicar en qué consiste la LRA29, abordando su objeto y alcances, la relación que guarda con el DIDH, así como la importancia de contar con este ordenamiento.

En los primeros dos apartados, se abordan fundamentos teóricos y convencionales sobre la figura de suspensión de garantías o derechos. En el tercero, se presenta un breve recuento sobre la historia y el marco constitucional



que rige la excepcionalidad del poder. En el cuarto apartado, se exponen los elementos constitutivos de la suspensión de garantías, luego de la reforma de 2011. En el quinto, se explica el proceso legislativo que ha seguido la norma reglamentaria, detallando su contenido, de acuerdo con el dictamen aprobado por el pleno del Senado en diciembre de 2015. En el sexto apartado, se plantean algunas consideraciones de perspectiva de género que valdría la pena incorporar en la discusión de la LRA29, de acuerdo con las resoluciones de organismos como la Organización de las Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional. En el apartado final, se presentan algunas reflexiones sobre la LRA29 y su importancia para el marco de protección de los derechos humanos en nuestro país.

## I. El origen de los poderes de excepción y la constitucionalización de los derechos humanos.

El origen de los poderes de excepción, también conocidos como poderes emergentes, data de la antigua Roma, como respuesta a las vicisitudes provocadas por el estado latente de guerra contra el enemigo externo (*dictadura rei gerendae*) o contra rebeliones internas (*dictadura seditionis sedandae*). Se trataba de la autorización, vale decir, de carácter legal, que otorgaba el Senado romano para conferir poderes o facultades extraordinarias a una sola persona, por un tiempo perfectamente delimitado. Al concluir, los depositarios – normalmente militares- devolvían el poder, es decir, entregaban el mando de las legiones encomendadas. De allí que esos poderes tengan una naturaleza excepcional dentro del orden establecido, ya que no son propiedad inmanente de nadie, por lo tanto, no son autónomos o ajenos a la ley, pero se estima que es en razón de la preservación de la paz y del orden legal que son necesarios. Al respecto, Maquiavelo (1971) decía:

... la dictadura era un cargo temporal; nombrábase dictador [en Roma] para resolver determinado conflicto y hasta que desapareciera; su poder alcanzaba a determinar por sí mismo los remedios al urgente peligro, a ponerlos en práctica sin necesidad de consulta, y a castigar sin apelación; pero no podía hacer cosa alguna que alterase las instituciones del Estado, como lo sería privar de su autoridad al Senado o al pueblo, o derogar la antigua Constitución Política para establecer otra (...) era imposible cualquier extralimitación en daño de Roma.

Ahora bien, en sentido estricto no se puede hablar de dictaduras constitucionales, porque no existía nada equivalente a las modernas constituciones, aunque sí de dictaduras comisariales, como las definió Carl Schmitt (1968). Asimismo, sería una distorsión de los términos suponer que esos poderes emergentes o de excepción implican exactamente lo mismo que suspensión de derechos humanos, porque en aquellos años no existía nada parecido a la moderna concepción de los derechos humanos tal y como la conocemos en virtud del avance en la doctrina del Derecho constitucional, hasta la segunda mitad del siglo XVIII.

Precisamente, ha sido el orden constitucional el que ha reconocido los primeros estatutos de un plan universal de derechos del hombre y del ciudadano. Primeramente, fueron instituidos en la Declaración de Derechos de Virginia, del 12 de junio de 1776 y, posteriormente, incorporados en Enmiendas a la Constitución Federal en 1791 (Duverger, 1957), así como en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en Francia, y que fuera integrada a la Constitución de 1791 (Jellinek, 2000). Ambas experiencias se inspiraron en los Bill of Rights de 1689.

Cabe señalar que la Novena Sección de la Constitución norteamericana establece que “el privilegio del *hábeas corpus* no se suspenderá, salvo cuando la seguridad pública lo exija en los casos de rebelión o invasión”, lo que significa que el *Hábeas Corpus* (equivalente al amparo) es una institución de carácter constitucional que tiene por objeto evitar los arrestos arbitrarios y garantizar la libertad personal de los individuos. Sin embargo, prevé la suspensión de este, como una facultad del Congreso.

Con todo, es muy sabido que, el 27 de abril de 1861, al iniciar la Guerra Civil, el presidente Lincoln autorizó la suspensión del *hábeas corpus*, sin la intervención del Congreso. Esta situación deja ver que, bajo situaciones de emergencia, incluso el gobierno de un país democrático, celoso en la protección de los derechos del individuo y la propiedad (Calton, Chris, 2018), podía caer en la tentación de echar mano de poderes extralegales, tal como sucedió con la Constitución democrática de Weimar, al contemplar poderes de excepción de los que se sirvió Hitler para después imponerse sobre ella.

Por supuesto, la Enmienda IV, establece la inviolabilidad del derecho de los habitantes de salvaguardar sus personas, domicilios, papeles y efectos, de pesquisas y aprehensiones arbitrarias, por lo que no expide mandamientos que no se apoyen en un “motivo verosímil” (Duverger, 1957). No obstante, a partir del atentado contra las Torres Gemelas, en septiembre de 2001, Estados Unidos ha experimentado una notable regresión en materia de derechos humanos y garantías individuales, mediante la *USA Patriot Act*, (2001). A través de ésta, se impuso una forma nacional e internacional de excepcionalidad del poder (*the International Emergency Powers*), al otorgar amplias facultades al presidente y

permitir el espionaje telefónico masivo sin autorización judicial; así como legalizar la tortura y suspender el *hábeas corpus* en investigaciones sobre terrorismo.

En el caso de Estados Unidos es atribución del Congreso disponer del Ejército, pero es evidente la tendencia a conceder facultades de excepción al Ejecutivo, como se vio durante la Guerra Civil, las dos guerras mundiales y en la “guerra preventiva” contra el terrorismo, de finales del siglo XX. En esos casos, la disposición sobre las fuerzas armadas ha redundado en la violación de los derechos humanos, dentro y fuera de territorio norteamericano.

Ante esa tendencia en la que predomina el enfoque político en la determinación de la excepcionalidad (Fix-Zamudio, 2004), existen instrumentos jurisprudenciales y organismos internacionales que en Europa y, destacadamente, en América se han erigido en defensa de los derechos humanos y de las garantías judiciales del individuo; es decir, que se está caminando hacia modelos más bien judiciales y procesales en la preservación de esos derechos, como se verá a continuación.

## **II. El DIDH y los principios constitutivos para la preservación de los derechos fundamentales.**

Es necesario entender que el tema de los poderes de excepción, como se les puede considerar en su conjunto, comprende en realidad una diversidad de figuras conceptuales e incluso doctrinales que incluyen el estado de excepción o de sitio, suspensión de derechos civiles o garantías individuales, por mencionar algunos.

Significa, pues, que en el mundo entero persiste la tendencia política, por un lado, de imponer condiciones de excepción en manos del Ejecutivo para preservar el orden constitucional, mientras que, por otro lado, tiene lugar un proceso de universalización de los controles jurídicos sobre la excepcionalidad, que busca la defensa del *hábeas corpus* y las garantías individuales, a cargo de cortes nacionales e internacionales. Pero este proceso dicotómico varía de acuerdo con las particulares condiciones de desarrollo histórico político y social de cada país, e inclusive, de cada región del mundo. Ello ha supuesto un primer reto, que consiste en discernir y precisar lo que cada concepto significa en función del particular desarrollo constitucional y jurídico de los Estados. A esto ha contribuido, precisamente, el derecho internacional.

Aunque escapa a nuestros propósitos analizar el desarrollo de todas las figuras jurídicas en defensa de los derechos humanos, es preciso señalar que son múltiples los instrumentos que se agrupan en el derecho humanitario y que inciden directa o indirectamente en el tema que nos ocupa. Por ejemplo, los Convenios de La Haya de 1899-1907; el Protocolo de 1954; y los diferentes convenios de Ginebra (1864, 1925, 1949 y 1977), que tratan sobre los derechos de personas prisioneras, civiles, heridas y enfermas en situación de guerra.

Así pues, se han instituido diferentes normas con el objetivo común de disminuir el impacto nocivo de las políticas de excepción sobre los derechos humanos. Héctor Fix-Zamudio nos recuerda que la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia reconoce cuatro criterios para su aplicación durante los estados de excepción: a) La capacidad de actuación de las personas individuales en el derecho internacional; b) Las normas sobre los derechos fundamentales en el

derecho consuetudinario internacional; c) La primacía de los principios generales del derecho internacional humanitario, y d) Las obligaciones *erga omnes* (Cebada, 2002) en materia de derechos humanos (*ius cogens*) (Fix-Zamudio, 2004).

En ese marco, a partir de la década de los ochenta, en la mayoría de los países latinoamericanos comenzó a cobrar mayor aceptación la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, con la ratificación y aprobación de los convenios de derecho humanitario de Ginebra, además de las resoluciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966.

De este último se desprendió su Protocolo Facultativo, cuyo artículo 4o. estableció que, ante las situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación, los Estados Parte que integran el Pacto pueden suspender las obligaciones contraídas en el mismo, a condición de que no atenten contra el derecho internacional. En ese sentido, establece que las acciones de los Estados Parte no pueden entrañar discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Asimismo, se indica que los Estados Parte que recurran al derecho de suspensión deben informar inmediatamente a los demás Estados Partes, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas.

Conviene añadir que, a su vez, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (instituido por el Protocolo) impuso una declaración general relativa al artículo 4o. en comento, advirtiendo que las medidas que estipula este son de carácter excepcional y temporal, mientras corra peligro la vida de la nación interesada, siendo importante la protección de los derechos humanos y, particularmente, aquellos que no pueden ser objeto de suspensión. El Comité estima “que los Estados Partes deben presentar informes, de conformidad con el artículo 40 del Pacto, indicando la índole y medida de cada derecho suspendido, y que faciliten al mismo tiempo la documentación pertinente” (Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 142, 1981).

Como nos recuerda Fix-Zamudio (2004), en 1985 el Consejo Económico y Social designó al señor Leandro Despouy como relator especial, para efectos de analizar anualmente la lista de países que desde ese año hubiesen proclamado, prorrogado o suspendido los estados de excepción. Tras 12 años de trabajo, en 1998, Despouy presentó su informe, proclamando los principios que debían regir en esas situaciones de excepcionalidad y que es importante tener presente: a) De legalidad o preexistencia de normas que regulen los estados de excepción; b) De proclamación, que el estado de excepción sea precedido de una declaración oficial; c) De notificación, a la comunidad internacional (Estados Partes y al conjunto de Estados miembros de las Naciones); d) De temporalidad, que implica la fijación de límites temporales precisos para evitar la indebida prolongación; e) De amenaza excepcional, que define la naturaleza del peligro, estipulando los presupuestos de hecho (conmoción interior, ataque exterior, peligro público, catástrofes naturales o generadas por el hombre, entre otros), que conforman el concepto de “circunstancias excepcionales”; f) De proporcionalidad o adecuación que debe existir entre las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis; g) De no discriminación, que debe considerarse como una condición necesaria para ejercer el derecho de suspensión; h) De compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional, que buscan armonizar las distintas obligaciones asumidas por los Estados y reforzar la protección de los derechos humanos.

Estos son quizá los principios fundamentales que actualmente rigen la valoración respecto de la constitucionalidad y legalidad de las situaciones de excepción, aunque es claro que existen más aportaciones que contribuyen a consolidar esa especie de cuadro normativo universal. En las siguientes líneas se hablará de los instrumentos particulares que definen actualmente el desarrollo de los derechos y garantías judiciales.

En esa lógica, se considera que el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sigue siendo el tratado más completo sobre derechos humanos inderogables en contextos de excepción y por eso vale la pena citarlo *in extenso* (DO 7 de mayo de 1981):

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 le impone el derecho internacional y no entrañe 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 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); 23 (derechos políticos); ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. 3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha coadyuvado en la precisión de criterios sobre la interpretación del mencionado artículo 27, a través de lo que se conoce como “opiniones consultivas”, de manera que en la número seis (del 9 de mayo de 1986), se estableció que los estados de emergencia no pueden traducirse en la suspensión temporal del Estado de derecho, negando que el gobierno respectivo esté investido de poderes absolutos, toda vez que el tribunal ya había establecido la relación intrínseca entre el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de derecho.

De hecho, la Opinión Consultiva OC-8/87, al atender la pregunta de si el *hábeas corpus*, sustentado en la Convención, podía ser suspendido, resolvió que no se trata de una suspensión de garantías, en términos absolutos y tampoco de una suspensión de los derechos, debido a que es difícil que exista uno sin el otro, y, en todo caso, lo que se suspende de la persona es el efectivo ejercicio de los derechos (Pelayo, 2016). En consecuencia, la Corte IDH acordó emplear



el término de “suspensión de garantías” pero determinando que tal suspensión debe realizarse de manera temporal y limitada, pues las garantías sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho. Así, según Ferrer y Herrera, las “garantías judiciales” son un supuesto autónomo y específico de derechos humanos no susceptibles de suspensión.

En términos de estos especialistas, la Corte IDH debe velar al mismo tiempo porque los Estados Parte respeten los derechos y libertades que establece la Convención, lo mismo que sus garantías, lo que implica custodiar “los medios idóneos para que los primeros sean efectivos en toda circunstancia”. En última instancia, Ferrer y Herrera plantean que:

... la Corte determinó que tanto el *hábeas corpus*, establecido en el artículo 7.6,45 como el recurso de amparo, consagrado en el artículo 25.1,46 son “garantías judiciales indispensables” para la protección de los derechos cuya suspensión está prohibida, y, en esa medida, ellas mismas constituyen también derechos insusceptibles. Por tanto, a partir de la OC 8/87, deben retenerse dos consideraciones básicas. La primera es que los artículos 7.6 y 25.1 son implícitos derechos insusceptibles a los efectos del artículo 27.2. La segunda es que todos los ordenamientos constitucionales y legales de los Estados partes que autoricen, ya sea explícita o implícitamente, la suspensión del procedimiento de *habeas corpus* o el de amparo en situaciones de emergencia, deben considerarse incompatibles con las obligaciones internacionales que a esos Estados impone la Convención.

En ese sentido, un aspecto que distingue a estos instrumentos, respecto de la tradicional perspectiva política sobre el estado de excepción es que se ha entrado a una etapa en la que las instituciones de justicia de los Estados Parte no pueden impedir el uso de los instrumentos procesales en defensa de las víctimas, durante el tiempo de suspensión. Se trata, por decirlo en términos de la Ciencia Política, de un proceso en el que la ley no deje de regular al acto político que ha quedado “liberado” por la excepcionalidad de la contingencia, pues el poder adquirido por el Ejecutivo no puede ser absoluto frente a los derechos y garantías de la población.

De la jurisprudencia de la Corte IDH, precisamente, ha surgido el concepto de control de convencionalidad, con el que se busca verificar que los Estados garanticen los derechos humanos en el ámbito nacional, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales (el Poder Judicial), con la Convención Americana de Derechos Humanos y su jurisprudencia (Corte IDH N° 7).

*Grosso modo*, los derechos insuspondibles que estipula el artículo 27.2 son aquellos que se refieren al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, a la integridad personal, a no ser esclavizado, a la libertad de conciencia y de religión, a la protección de la familia, los derechos del niño, a la nacionalidad, a los derechos políticos y, evidentemente, al debido proceso.

La Convención Americana ha logrado avanzar más que el Convenio Europeo de Derechos Humanos, como advierten los especialistas, porque afianza los instrumentos procesales, merced al funcionamiento ininterrumpido de los tribunales; de modo que, al ser el primer organismo en prohibir la suspensión de “garantías judiciales indispensables”, la Convención ha devenido en un gran referente en la universalización de los controles jurídicos que protegen los derechos y garantías. En la misma dinámica, como se ha dicho, la Corte IDH ha logrado un impacto cualitativo fundamental a través de ampliar los criterios jurisprudenciales, por conducto de las opiniones consultivas.

Sobre esa base, varios países en América Latina avanzan en la transición de una racionalidad política hacia una racionalidad jurídica, a pesar de la resistencia de la primera, habida cuenta de las experiencias militares y golpes de Estado acaecidos en décadas pasadas en la región, causando estados de sitio constantes (Valadés y Fix-Zamudio). Por ejemplo, en Argentina, existieron diferentes procesos jurídicos sobre las disposiciones legislativas en los casos de emergencia que fueron puestas en marcha por la Suprema Corte, desde principios de la década de los ochenta. El problema es que persistió la negativa a reconocer las garantías judiciales de la población y la judicialización de los casos de suspensión de los derechos, como sucedió con los decretos legislativos de necesidad y urgencia, impuestos con la reforma constitucional de 1994, en favor del presidente. A decir de Fix-Zamudio, por muchos años “... predominó el

criterio tanto legislativo como jurisprudencial de que se trataba de cuestiones estrictamente políticas que no podían someterse al conocimiento de los organismos jurisdiccionales”.

Con todo, experiencias como las de Argentina y Brasil revelan novedosas figuras judiciales en la defensa de los derechos fundamentales, a partir de la institución de sus constituciones democráticas. En Brasil, verbigracia, los procesos democráticos propiciaron cambios en la regulación de las situaciones de emergencia, diferenciando entre el estado de defensa y el estado de sitio. De este modo, los estados de defensa y de sitio pueden ser declarados por el Presidente de la República, con la autorización del Congreso Nacional. Es oportuno hacer notar que en ambos casos de emergencia (de seguridad y de sitio), los preceptos constitucionales deben indicar con precisión los derechos y las modalidades en que pueden suspenderse durante la emergencia.

Finalmente, el caso de Colombia es por demás interesante, debido a que la Constitución de 1991 reprodujo la revisión prácticamente instantánea de constitucionalidad de las declaraciones de emergencia que ya se encontraban en el texto constitucional de 1968, el cual establecía en sus artículos 121 y 122, que los decretos legislativos expedidos por el presidente y autorizados por el Congreso, en situaciones de emergencia económica y social o de estados de sitio, debían ser enviados por el Ejecutivo al día siguiente de su expedición a la Suprema Corte de Justicia, la cual decidiría con base en el respeto de las normas fundamentales (Fix-Zamudio, 2004).

Ciertamente, en nuestros días la mayoría de las constituciones latinoamericanas han reconocido los controles de convencionalidad y los derechos fundamentales instituidos por las Naciones Unidas y la Convención Americana. El gran desafío, no obstante, radica en las grandes transformaciones que aún azotan a la región, incluso después de las transiciones democráticas, pues, independientemente del ascenso y descenso de los populismos de izquierda y derecha, es fundamental continuar con los procesos de consolidación de los instrumentos judiciales que normen las declaraciones de excepcionalidad, a la luz de la inevitable existencia de los poderes de excepción, como se ha visto.

En ese marco, México ha participado de varios procesos en común con los países del hemisferio, en la transición de una racionalidad política centralista –desde el siglo XIX- hacia una jurídica desconcentrada y bajo la órbita del Poder Judicial. En este sentido, ha permanecido a la saga de la ola de universalización de los controles jurídicos sobre las declaraciones de excepcionalidad (tanto del poder Legislativo como del Ejecutivo), así como de los controles de convencionalidad, con todo y que desde el año 2000 experimentó la alternancia. El apartado siguiente está dedicado a repensar la situación de los poderes de emergencia consagrados en el artículo 29 constitucional.

### ***III. México: historia y marco constitucional que rige la excepcionalidad del poder.***

Indudablemente, un pionero en el estudio constitucional de nuestra historia y, particularmente, de las entrañas del poder político fue don Emilio Rabasa, quien, en las postrimerías de la Revolución Mexicana, advirtió de las rémoras que había enfrentado desde su origen la construcción del Estado nacional (1998).

En consecuencia, la falta de unidad, la imposibilidad de fundar un auténtico orden constitucional y la constante debilidad del gobierno federal frente al Poder Legislativo, lo llevaron a evidenciar las facultades extralegales con las que se vio obligado a gobernar Benito Juárez, al margen de la Constitución de 1957. No faltó, desde luego, quien vio en ello una transgresión del orden constitucional, pero lo cierto es que Rabasa atinó a esclarecer la necesidad histórica de concentrar el poder como medio para lograr consolidar el Estado nacional y su propio orden constitucional.

Como extraído de la obra de Maquiavelo, Rabasa supo que un poder temporal acotado por el propio orden constitucional podía ser más eficaz en las tareas fundamentales del Estado. Empero, contrario a lo que se podría suponer, si bien es verdad que la Constitución de 1857 instituyó por vez primera las facultades extraordinarias y la suspensión de derechos fundamentales, lo cierto es que, como ha mostrado Aguilar Rivera (2001), desde los primeros días del México independiente existió una propensión, por parte del Congreso, de otorgar facultades discrecionales al presidente para resolver las situaciones de conflicto más diversas, como enfrentar opositores dentro del país, lo mismo que a ejércitos intervencionistas.

Efectivamente, pocos países de la región vivieron tanta inestabilidad política y social durante el siglo XIX como el nuestro. Esta situación de constante ingobernabilidad produjo varios textos de carácter constitucional, como la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución de Apatzingán de 1814, el Acta Constitutiva de la Nación de 1823, la Constitución Federal de 1824, las siete Leyes de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, la restitución de la Constitución

de 1824 (en 1847), la Constitución de 1857 e incluso el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.

Hasta antes de la Constitución de 1857, solamente la Constitución gaditana, que nace precisamente en medio de una situación de excepción (como fue la invasión del ejército francés en la península ibérica), contempló dos figuras de excepción; por un lado, la suspensión de formalidades en el arresto de delincuentes, bajo circunstancias extraordinarias (art. 308) y, por el otro, en el capítulo II de las milicias nacionales (no regulares), estableció que se constituirían “cuando las circunstancias lo requirieran” (art. 364) y que, en caso necesario, podría el Rey disponer de ellas dentro de la respectiva provincia o fuera de ella con el otorgamiento de las cortes (art. 365). (Tena, 2005). La importancia de esta Constitución, por lo demás, no radica en su corta vigencia para los territorios de ultramar, como se suele decir, sino en que constituye uno de los referentes inmediatos para los constituyentes del México independiente (junto con las constituciones de Estados Unidos y Francia).

No obstante, se puede entender que el propósito de regular las situaciones de emergencia no tuviera éxito en el Constituyente de 1823, en parte, por la completa ausencia de garantías individuales, sacrificadas por alcanzar principios fundacionales como la soberanía nacional, el federalismo y el predominio del Poder Legislativo sobre los otros poderes.

Sobre la estela de la Constitución gaditana, por otro lado, las Bases Orgánicas introdujeron por primera vez la suspensión de algunos derechos fundamentales en casos de excepción, facultando al Congreso para decretar por determinado tiempo la suspensión de las formalidades previstas para la aprehensión y detención de los delincuentes (Fix-Zamudio, 2004), pero el hecho es que la duración de este texto “constitucional” resultó efímera.

En realidad, fuera del esbozo tímido que representó la Constitución de 1812, apenas irrumpieron algunos pronunciamientos en defensa de las garantías individuales y los derechos del hombre, como la defensa que don Mariano Otero hizo de la inviolabilidad de las garantías en su célebre voto particular de 1847 (Tena, 2005), al pregonar que (no había): “... hallado todavía una razón sólida

contra este medio de poner las garantías del hombre bajo la égida del poder general” e insistir en que la Constitución debía fijar “el único caso en que puedan suspenderse las garantías, no todas, sino solo las respectivas a la detención de los acusados y al cateo de las habitaciones”.

Como era natural, la ausencia de principios constitucionales que pusieran en relación la declaratoria del estado de excepción con la preservación de los derechos y garantías no fue óbice para que, en diferentes momentos de crisis, el mismo Congreso concediese facultades excepcionales al gobierno central, de forma que no es del todo exacto decir que a partir de la institucionalización del artículo 29 en la Constitución de 1857 nace la tendencia política de legislar en favor del Ejecutivo. En todo caso, lo novedoso estriba en el reconocimiento para proveerlo de facultades excepcionales, como poder suspender derechos fundamentales (Tena, 2005):

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 por 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...

Por otro lado, con mucho acierto Fix-Zamudio nos recuerda que el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, reconocía, por un lado, los derechos individuales clásicos, mientras que, por el otro, contenía disposiciones para regular los estados de excepción (art. 77), sin intervención legislativa, estableciendo que “Solamente por decreto del Emperador y de los Comisarios Imperiales y cuando lo exija la conservación de la paz y del orden público, podrá suspenderse temporalmente el goce de alguna de estas garantías.

Por lo demás, es incuestionable que Juárez gobernó con facultades extraordinarias, yendo inclusive más allá de lo establecido en el artículo 29, pero en ocasiones con la aprobación del Congreso (como en 1968). Al final, lo que sabemos es que ello resultó de la necesidad de mantener la unidad nacional y el

propio orden constitucional, pero esas facultades extralegales o inconstitucionales terminaron volviéndose una costumbre en sus sucesores.

Merced a esas facultades legislativas, de hecho, Sebastián Lerdo de Tejada promulgó, por ejemplo, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el Territorio de Baja California, en 1872. Como diría Fix-Zamudio, esa constante delegación de facultades legislativas -fuera del periodo de emergencia- disfrazó la violación del artículo 29 constitucional.

Así, desde nuestro punto de vista, este artículo ha sido en última instancia la gran víctima en los excesos del ejercicio del poder en México, lo que se agravó con el sistema presidencial emanado de la Constitución de 1917, y todavía más durante los últimos 50 años. Ello significa que desde hace mucho tiempo los gobiernos han propasado las facultades que impone el 29 constitucional, sin tener que declarar la suspensión de garantías o derechos, como acertadamente precisa Fix-Zamudio. Por esa razón es que no extraña ver al Ejército en labores de seguridad pública sin la respectiva declaración de suspensión.

Como era de esperarse, la Constitución Federal de 1917 dejó intacto, en esencia, el artículo 29 del texto de 1857, probablemente porque concordaba con la concepción política de Carranza que perseguía la fundación de un Estado fuerte que concentrara amplias facultades en el Ejecutivo. Aunque lo cierto es que tampoco fue necesario que Carranza se apoyara en el 29 constitucional, toda vez que el Ejecutivo fue dotado de enormes atribuciones a través de los artículos 27, 89, 123 y 132, las cuales le proporcionaron un holgado margen de maniobra al Presidente de la República.

Con excepción del estado de guerra que, en 1942, el gobierno mexicano declaró en contra de Italia, Alemania y Japón, a propósito de la segunda guerra Mundial, oficialmente sólo en una vez se decretó la suspensión de derechos fundamentales.

No es el espacio para detallar las ocasiones en las que el Congreso otorgó facultades al presidente, a pesar de reformas constitucionales como aquella de 1938 al artículo 49, que, independientemente del 29, precisaba que el Ejecutivo no tenía facultades legislativas. Basta decir que la jurisprudencia de la SCJN



terminó avalando y legitimando lo que a simple vista podría considerarse como un acto inconstitucional.

Esa legitimidad y pasividad del aparato de justicia fue la que arrojó ominosos actos de gobiernos como los de Díaz Ordaz y Luis Echeverría, al utilizar a las Fuerzas Armadas en labores de contrainsurgencia y control social; lo mismo en el caso de Salinas de Gortari, ante el estallido de la violencia en Chiapas y de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto para declarar una guerra dentro del territorio nacional contra el crimen organizado; esto, sin atender al 29 constitucional y, sobre todo, sin reglamentarlo, como han reclamado diferentes especialistas. Hace tiempo Arnaldo Córdova escribió que:

... podría concluirse (...) que el Presidente, en todo caso, debe estar autorizado por el Congreso para el uso de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado y atendiendo al criterio de la emergencia. Pero debería quedar claro que el narcotráfico y la delincuencia organizada no configuran ninguna de las hipótesis que prevé el artículo 29, que a veces se llega a invocar para justificar el proceder del Presidente.

Lo cierto es que hoy en día no es suficiente determinar el papel del Congreso en la autorización de las facultades de excepción del Presidente de la República, sino avanzar definitivamente en el cambio de racionalidad jurídica que permita al sistema de justicia cumplir con los controles de convencionalidad y fortalecer los instrumentos procesales que garanticen el respeto a los derechos humanos.

De cualquier manera, México no ha podido sustraerse por completo, al menos en las formas, del proceso anteriormente aludido de universalización en los procedimientos judiciales que declaran la suspensión de las garantías jurídicas. Dicho proceso, ha tenido lugar en el marco de las transiciones democráticas y de la conversión neoliberal del Estado en buena parte de los países latinoamericanos. De suerte que las presiones internacionales para que las economías emergentes suscriban los tratados internacionales en materia de derechos humanos ha jugado un papel especial.

Es evidente que está cambiando la regulación de los estados de excepción en México, pero a un ritmo muy lento. Ejemplo de esto es la ratificación y aprobación de diferentes convenios internacionales de derechos

humanos, como la aludida Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a principios de los ochenta.

Claro está que, aunque nuestra Constitución no haya incorporado los derechos insusceptibles, reformas como la de 2011 en materia de derechos humanos comprometen al Estado mexicano a reconocer los derechos plasmados en los tratados y convenios internacionales, obligando a las autoridades de guiarse por el principio *pro persona (pro homine)*, es decir, apegarse a la interpretación más favorable, amplia y extensiva de mayor beneficio para las personas.

Asimismo, constitucionalmente ya no existe impedimento para establecer la procedencia del juicio de amparo cuando toca el ámbito de los derechos fundamentales. Empero, lo cierto es que aún existen resistencias para que las autoridades civiles resuelvan sobre los actos violatorios de los derechos y garantías individuales en los casos de extralimitación de la fuerza por parte de miembros del Ejército, que es precisamente uno de los factores que motivó a la Corte IDH a condenar al Estado mexicano en los casos: Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos; el caso Alvarado Espinoza y otros vs México; así como el caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, todos ellos por la implicación de las fuerzas armadas en la vulneración de derechos civiles (Hernández, 2011).

A la postre, las sentencias contra México por tribunales internacionales serían factores determinantes para que en el año 2011 el Congreso de la Unión aprobara la reforma que constitucionalizó a los derechos humanos y adoptó principios fundamentales como los de convencionalidad y *pro persona*. Como se verá en el siguiente apartado, esta reforma, además, también tocó las bases de la suspensión de garantías en nuestro país.

## **IV. La reforma constitucional de 2011.**

Si bien como se ha mencionado anteriormente, la suspensión de garantías ya se encontraba prevista en el artículo 29 desde la publicación de la Constitución de 1917 -incluso desde la de 1987- la reforma de derechos humanos de 2011 modificó sustancialmente esta figura para ponerla en sintonía con lo dispuesto en los tratados internacionales de derechos humanos, principalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De esta manera, el artículo 29 de la Constitución quedó redactado en los siguiente términos:

**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, 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.

La redacción actual del artículo 29 constitucional preserva la facultad del Presidente de la República para suspender los derechos y las garantías que pudieran ser un obstáculo para hacer frente a casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, pero se complementó con otras disposiciones de control parlamentario, control jurisdiccional y de protección de los derechos humanos, los cuales se explican en las siguientes líneas.

Siguiendo la tendencia hemisférica de incrementar las facultades del Poder Legislativo, la reforma estipuló que la suspensión de garantías requiere de la aprobación del Congreso de la Unión. Así también, se estableció que el Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Además, se precisó que la medida de suspensión o restricción estará acotada por un tiempo limitado y se realizará por medio de prevenciones generales sin que se aplique contra una persona determinada.

Por otro lado, se especificaron los derechos y las garantías que no pueden ser objeto de suspensión o restricción (insuspendibles). Estos son: 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.

Asimismo, retomando las premisas consagradas en la jurisprudencia internacional, se instituyó que la suspensión del ejercicio de derechos y garantías deberá ser constitucionalmente fundada y motivada, proporcional al peligro a que se hace frente y observar en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

También se especificó que, al finalizar la suspensión o restricción de garantías, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarían sin efecto de forma inmediata.

Otro de los avances clave de la reforma de 2011 fue la incorporación del control jurisdiccional de los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, los cuales deberán de ser revisados de oficio de manera inmediata por la SCJN, a efecto de resolver sobre su constitucionalidad y validez.

## **V. El proceso legislativo y estatus actual de la LSA29.**

A partir de la nueva base constitucional para la suspensión de garantías en nuestro país, surgió la necesidad de expedir un ordenamiento que definiera con mayor precisión los procedimientos, las facultades de las autoridades, los casos y los plazos aplicables para su instrumentación.

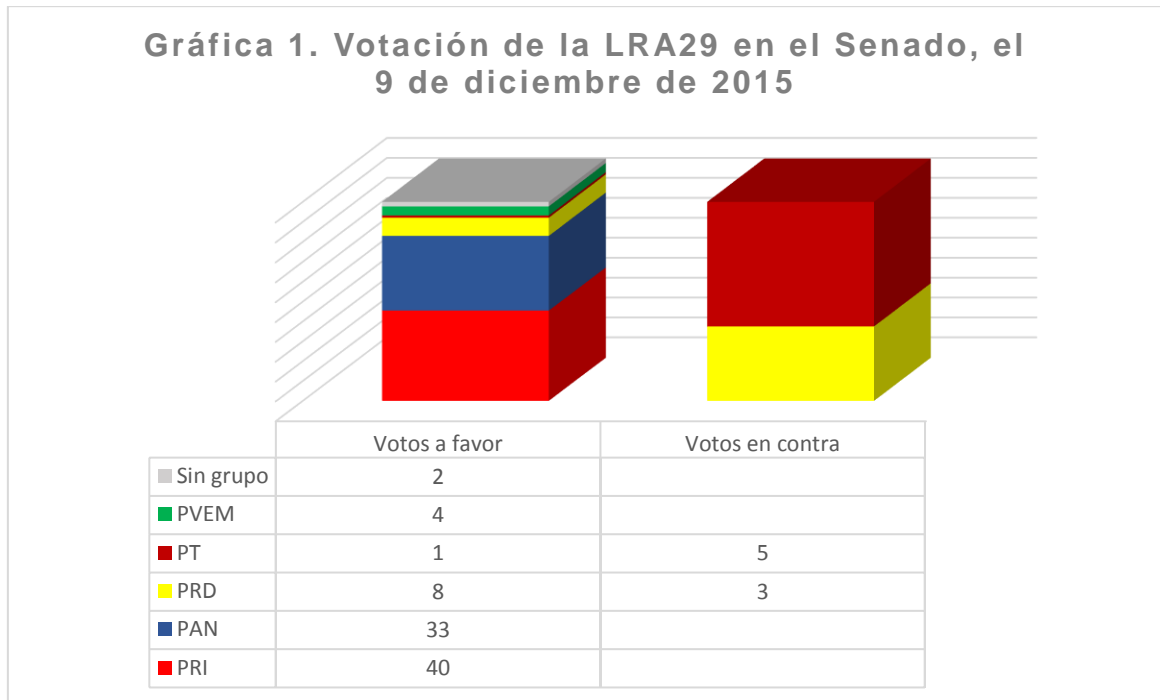
El artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional de 2011 estableció como límite un año posterior a la entrada vigor de esta reforma para que el Congreso aprobara las leyes reglamentarias de los artículos 29 y 33 constitucionales. Dicho plazo se cumplió el 11 de junio del 2012. Hasta la fecha, ninguna de las dos leyes ha sido expedida, acumulándose así, casi siete años de retraso legislativo.

Cabe apuntar que ambas leyes fueron aprobadas por el Senado de la República en diciembre de 2015 y, desde entonces, se encuentran pendientes en la Cámara de Diputados.

Para el caso particular de la LRA29, su proceso legislativo arrancó formalmente el 14 de agosto de 2013, con la presentación de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por las y los senadores Benjamín Robles Montoya, Armando Ríos Piter, Dolores Padierna Luna, Iris Vianey Mendoza, Zoé Robledo Aburto, Raúl Morón Orozco, Sofío Ramírez Hernández, Luis Sánchez Jiménez, Isidro Pedraza Chávez, Manuel Camacho Solís, Angélica de la Peña, Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, Alejandro Encinas Rodríguez, Adolfo Romero Lainas, Mónica Arriola Gordillo, Adriana Dávila Fernández, Lorena Cuellar Cisneros y Fidel Demédis Hidalgo.


Posteriormente, el 22 de octubre de 2013, el Ejecutivo Federal envió a la cámara alta su iniciativa de LRA29. Estas dos iniciativas fueron la base para la dictaminación que llevaron a cabo las comisiones unidas de Derechos Humanos, Gobernación, Justicia y Estudios Legislativos.


El 9 de diciembre de 2015, el pleno del Senado de la República aprobó por 88 votos a favor, 8 en contra y cero abstenciones el dictamen correspondiente y lo turnó a la Cámara de Diputados para su revisión. La distribución de los votos a favor y en contra se muestran en la gráfica 1.




Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado







El proyecto de LRA29 avalado por la cámara alta se conforma por 34 artículos distribuidos en cinco capítulos y un régimen transitorio, los cuales establecieron, entre otras cosas, lo siguiente:

- 










**Objeto de la ley.** Estipula que la ley tiene por objeto regular el procedimiento para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, así como para otorgar las autorizaciones al Ejecutivo Federal para que pueda hacer frente a una situación de emergencia, con motivo de una amenaza excepcional.
- 

**Casos aplicables.** Establece que la restricción o suspensión sólo procederá en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, u otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.
- 

**Definición de casos:** Se definieron los siguientes términos:

- <Invasión>. Entrada no autorizada de fuerzas armadas extranjeras al territorio nacional.
  - <Perturbación grave de la paz pública>. Fenómeno social violento que ponga en peligro la estabilidad o seguridad del estado o su estructura social, política o económica.
  - <Grave peligro o conflicto>. Circunstancia excepcional de tal gravedad que ponga en peligro los intereses vitales de la población, tales como catástrofes naturales o provocadas por alguna persona; epidemias; desabasto prolongado de productos o servicios de primera necesidad; o similares.
-  Finalidad. Señala que la restricción o suspensión tendrá como único fin restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos.
-  Excepcionalidad, proporcionalidad y temporalidad. Determina que solo podrá decretarse cuando los derechos o garantías fuesen un obstáculo para hacer frente de manera diligente a la situación excepcional y siempre y cuando sea por el menor tiempo posible.
-  Previsiones generales. Estipula que la suspensión o restricción se llevará a cabo por medio de prevenciones generales contenidas en leyes.
-  Insuspondibilidad de los siguientes derechos: a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la integridad personal, a la protección de 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 y la prohibición de la desaparición forzada y la tortura.
-  Garantías administrativas y judiciales. Precisa que el Estado deberá proveer este tipo de garantías sin excepción, conforme al debido proceso.
-  Facultades legislativas del Ejecutivo. Otorga facultades al Ejecutivo para legislar sobre atribuciones materialmente legislativas del Congreso de la Unión.



-  **Principios.** Establece que durante la suspensión o restricción se deberán observar los principios de: *pro persona*, no discriminación por ninguna condición, legalidad, irretroactividad de leyes y debido proceso.
-  **Procedimiento para la declaración.** Estipula que el Ejecutivo Federal someterá a la aprobación del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente, un proyecto de decreto por el que se declara la restricción o suspensión, el cual deberá contener el fundamento y la motivación, la delimitación geográfica del territorio y el tiempo en el que se aplicará la suspensión, los derechos y las garantías que se suspenderán, la relación de proporcionalidad entre las medidas propuestas y la gravedad de los hechos suscitados, la solicitud de autorizaciones para que el Ejecutivo Federal haga frente a la situación, las autoridades federales responsables de las acciones a realizarse y las obligaciones de las autoridades coadyuvantes.
-  **Plazo de respuesta.** Señala que el Congreso de la Unión debe resolver en un plazo máximo de 48 horas la iniciativa presentada por el Ejecutivo.
-  **Avisos internacionales.** Indica que, una vez aprobado el decreto de suspensión, la cancillería informará a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y a la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
-  **Revisión de constitucionalidad y medios de impugnación.** Estipula que la SCJN se pronunciará de oficio sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que emita el Ejecutivo Federal durante la restricción o suspensión.
-  **Anulación de actos inconstitucionales.** Se faculta a la SCJN para anular todos los actos fundados en decretos declarados por esta como inconstitucionales.
-  **Juicio de amparo.** Establece que los actos del Ejecutivo Federal serán impugnables a través del juicio de amparo.
-  **Control parlamentario.** Precisa que, durante la vigencia de la suspensión o restricción, el Ejecutivo Federal entregará al Congreso de la Unión informes detallados sobre las medidas administrativas y legislativas adoptadas.
-  **Conclusión del decreto.** Se estipula que la restricción o suspensión concluirá cuando haya terminado el plazo previsto en el decreto, hayan desaparecido

las causas que le dieron origen, por decreto del Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal.

El dictamen aprobado por el Senado fue recibido por la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2015 y turnado a la Comisión de Derechos Humanos para su dictaminación. Desde entonces, se encuentra pendiente la discusión por parte del pleno de esta cámara.

El proceso legislativo de la LRA29 se ha visto afectado por la discusión de otros asuntos relacionados con la discusión de la regulación de la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública y, en general, por la falta de acuerdos en torno a las soluciones posibles para la violencia en el país.

Desde junio de 2011 hasta la fecha, han transcurrido tres legislaturas y se han aprobado dos dictámenes en sentido positivo en la comisión dictaminadora de la minuta enviada por el Senado. El 19 de marzo de 2016, la comisión aprobó en sus términos la minuta con la LRA29 y turnó el asunto a la Mesa Directiva para su publicación en la Gaceta Parlamentaria, sin embargo, el dictamen nunca se abordó por el pleno de la LXIII Legislatura.

En la siguiente legislatura, la Comisión de Derechos Humanos retomó el tema y el 13 de diciembre de 2016 aprobó nuevamente en sus términos la minuta con el dictamen avalado un año antes por la Cámara de Senadores. De hecho, al día siguiente se emitió la declaratoria de publicidad respectiva, pero el diputado Cuitláhuac García Salinas, a nombre del Grupo Parlamentario de MORENA, manifestó su rechazo argumentando violaciones al proceso legislativo.

Cabe apuntar que, por aquellos días, de manera paralela, los grupos parlamentarios y el Gobierno Federal negociaban la posibilidad de abordar una ley que regulara la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública: la Ley de Seguridad Interior. La falta de acuerdos en torno a esta última hizo imposible la aprobación de la LRA29 y también de la Ley Reglamentaria del Artículo 33. El 14 de diciembre de 2016, las Juntas de Coordinación Política acordaron debatir la Ley de Seguridad Interior en el periodo ordinario de sesiones correspondiente a febrero-abril de 2017.

Entre el 30 de noviembre y el 15 de diciembre de 2017, las Cámaras del Congreso de la Unión aprobaron la Ley de Seguridad Interior, misma que fue publicada el 21 de diciembre de ese mismo año. El desenlace de esta controvertida ley se dio el 15 de noviembre de 2018, cuando el pleno de la SCJN la invalidó en su totalidad, argumentando que la norma resultaba inconstitucional e convencional, al contener disposiciones que pretendían normalizar la utilización de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública.

La discusión de la minuta con la LRA29 sigue pendiente hasta la fecha en la Cámara de Diputados, a pesar de haber sido aprobada en sus términos en dos ocasiones por la comisión dictaminadora. El proceso legislativo que ha seguido esta norma se ilustra en el Anexo I del presente cuaderno.

## **VI. La perspectiva de género en la suspensión de garantías.**

La falta de aprobación de la LRA29, aunque no es lo más deseable, ofrece una oportunidad para enriquecer el proyecto de ley que se ha discutido en el Senado y en las comisiones de la Cámara de Diputados. En ese sentido, un aspecto fundamental que vale la pena valorar es la incorporación de la perspectiva de género, entendida como el enfoque metodológico que permite identificar y disminuir las brechas y la discriminación por motivos de género (Patiño y Giles, 2019: p. 29).

La adopción de la perspectiva de género en la legislación sobre suspensión de garantías constituye una medida imprescindible para evitar que en situaciones catastróficas se exacerbén los problemas de discriminación y violencia que de por sí afectan a las mujeres.

Si en condiciones de estabilidad y 'normalidad', las mujeres son sistemáticamente discriminadas, victimizadas y violentadas, casos como invasiones, perturbaciones graves de la paz pública o situaciones de grave peligro o conflicto, suponen condiciones en las que las mujeres correrían un mayor peligro de convertirse en víctimas de violaciones graves a sus derechos humanos, tales como la violencia sexual y los feminicidios.

Diversos tratados y organismos internacionales no solo han reconocido la vulnerabilidad de las mujeres en estados de excepción, sino la relevancia de su participación en las labores de restauración y mantenimiento de la paz. Por ejemplo, en la resolución 1325, aprobada por el Consejo de Seguridad (CS) de la ONU en el año 2000, se reconoció la importancia de la participación de las mujeres, así como de la inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones de paz, la planificación humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz en las situaciones posteriores a un conflicto y la gobernanza.

En el año 2008, el CS de la ONU aprobó la resolución 1820, mediante la cual se instó a las partes en conflictos armados a adoptar medidas apropiadas para

proteger a los civiles, incluidas las mujeres y las niñas, de todas las formas de violencia sexual. Posteriormente, en los años 2009, 2010 y 2016, el CS aprobó las recomendaciones 1889, 1960 y 2106, respectivamente, las cuales hicieron énfasis en la incorporación de la perspectiva de género en la resolución de conflictos, la implementación de sanciones para la violencia sexual, así como la generación de indicadores para conocer y atender este fenómeno.

En consonancia con las resoluciones del CS de la ONU, la Recomendación general número 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, emitida por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), en noviembre de 2013, convocó a los Estados parte a emplear prácticas que tengan en cuenta la cuestión del género (por ejemplo, recurrir a agentes de policía de sexo femenino) en la investigación de las violaciones durante y después de un conflicto para garantizar que se identifiquen y aborden las violaciones cometidas por agentes estatales y no estatales. Asimismo, el Comité exhortó a los Estados parte a:

- Garantizar que los instrumentos legislativos, ejecutivos, administrativos y otros instrumentos reguladores no limiten la participación política de las mujeres en la prevención, la gestión y la solución de conflictos.
- Garantizar la representación de las mujeres en pie de igualdad a todos los niveles de la adopción de decisiones en las instituciones y los mecanismos nacionales, lo que incluye a las fuerzas armadas, la policía, las instituciones judiciales y los mecanismos de justicia de transición (judiciales y no judiciales) que se ocupan de los delitos cometidos durante el conflicto.
- Asegurar que las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil centradas en las cuestiones de las mujeres y los representantes de la sociedad civil se incluyan también en todas las negociaciones de paz y las iniciativas de rehabilitación y reconstrucción posteriores a conflictos.
- Proporcionar capacitación en materia de liderazgo a las mujeres para garantizar su participación efectiva en los procesos políticos posteriores a conflictos.

Las resoluciones y recomendaciones internacionales constituyen un referente obligado para asegurar la incorporación de la perspectiva de género en los conflictos armados y en el derecho internacional humanitario, en el entendido de que las mujeres y los hombres experimentan los conflictos de manera diferente y, por tanto, entienden la paz de maneras diferentes, por eso es necesaria la cosmovisión con perspectiva de género.

En este orden ideas, la legislación en materia de suspensión de garantías debe contemplar disposiciones que, por un lado, garanticen una protección especial para las mujeres, y en la que, por el otro, se promueva su participación en las labores que tengan por finalidad superar de las condiciones que ponen en grave riesgo a la sociedad.

En el proyecto de decreto por el que se expide la LRA29, aprobado por el Senado en el año 2015, la incorporación de la perspectiva de género se podría hacer en los artículos 8º, agregándolo como uno de los principios que deben observarse durante la suspensión, así como en el artículo 12, que alude al procedimiento para la declaración de restricción o suspensión de garantías. En este último, se podría agregar una disposición mediante la cual se asegure la participación de las mujeres en la superación de las situaciones de emergencia.

## **VII. Reflexiones finales.**

En las democracias constitucionales el régimen de suspensión de garantías es una pieza fundamental del marco de protección de los derechos humanos, porque se trata del último recurso del Estado para proteger a las personas y a la democracia en situaciones extraordinarias, graves y peligrosas, llámese invasiones, catástrofes naturales de grandes magnitudes o epidemias mortales que amenazan con el exterminio. En palabras de Ferrer, la suspensión de garantías “es un instrumento cuya previsión es necesaria bajo determinados extremos lícitos para afrontar, con posibilidades de éxito, la propia supervivencia de la sociedad democrática” (Ferrer, 2017: p. 109).

Adicionalmente, hay que decir que la Constitución mexicana contempla en su artículo 136 un candado que asegura su inviolabilidad ante cualquier rebelión, e inclusive frente a la instalación de un gobierno contrario a sus principios y la pérdida de la libertad del pueblo.

Como toda institución humana, la suspensión de garantías no está exenta de riesgos y manipulaciones perversas, como así lo acreditan las desafortunadas, múltiples y reiteradas experiencias en América Latina, en donde esta figura fue empleada durante gran parte del siglo XX para reprimir a los pueblos, perpetrar golpes de Estado y mantener en pie a gobiernos autoritarios.

Precisamente, por los riesgos que la suspensión de garantías conlleva, resulta indispensable una regulación que defina los procedimientos, las facultades de las autoridades y los mecanismos de control parlamentario y judicial, entre otros elementos que garanticen que este recurso de emergencia verdaderamente sea utilizado para su fin original, válido y legítimo, que no es otro más que el de preservar la vida y los derechos de las personas.

En el caso de nuestro país, la discusión de la LRA29 se ha visto afectada por otros asuntos legislativos relacionados con la seguridad pública. En ese sentido, La falta de definiciones políticas y legislativas sobre objetos de regulación diferentes, pero íntimamente relacionados y susceptibles de confundirse entre sí, ha abonado al incumplimiento de la expedición de la LRA29.

En el fondo de este conjunto de indefiniciones se encuentra la interrogante, todavía inconclusa, de cómo concebir y atender el problema de la violencia en el país, si como un asunto de seguridad pública, de seguridad nacional o, incluso, como una situación excepcional que podría ameritar la suspensión de garantías o derechos humanos en el país, tal y como lo sugirieron algunos de los opositores a la Guardia Nacional.

La pregunta específica que emerge en medio de este dilema es si las condiciones de inseguridad que padecen algunos territorios de la República podrían considerarse como una “perturbación grave de la paz pública” que amerita la suspensión de garantías. Esta cuestión sobre la cual no existe un consenso ha sido indudablemente uno de los factores que ha afectado el proceso legislativo de la LRA29.

Ahora bien ¿qué pasaría si el día de mañana comenzara la propagación de una epidemia mortal u ocurriera alguna catástrofe natural de enormes dimensiones, o alguna otra situación de consecuencias letales que, a todas luces configurara y ameritara la procedencia de la suspensión de garantías?

Al margen de las controversias que surgen en los debates sobre la seguridad pública, el problema sigue siendo que México carece de una ley que estipule a detalle la actuación del Estado mexicano para afrontar situaciones de amenaza para la Nación, las cuales, en caso de suceder, harían mucho más complicada la discusión de la norma.

Por ello la apremiante necesidad de que el Congreso cumpla a la brevedad con la expedición de la LRA29. No podemos esperar a que una tragedia nos recuerde los altos costos de no prevenir el día de hoy lo que puede pasar mañana.

Hoy, con una Ley de Seguridad declarada como inconstitucional por la SCJN y una vez superada la discusión constitucional de la Guardia Nacional, existen nuevas condiciones políticas para cumplir con la reglamentación del artículo 29 constitucional, atribución que les corresponde a las y los legisladores.



Por último, también es importante tener en cuenta que la eventual discusión de la LRA29 en el Congreso ofrecerá una oportunidad para incorporar en su contenido a la perspectiva de género, tanto como medida de protección para las mujeres en situaciones de peligro, como para asegurar su participación en la superación de las condiciones que vulneran los derechos de la sociedad en su conjunto.

## VIII. Bibliografía.

- Aguilar Rivera, José Antonio (2001). El manto liberal Los poderes de emergencia en México 1821-1876, 2001. IJ/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Calton, Chris (2018). Hubo un tiempo cuando los federales se tomaban el Habeas Corpus en serio. Mises Institute.
- Cebada Romero, Alicia (2002). Los conceptos de obligación *erga omnes*, *ius cogens*, y violación grave a la luz del nuevo proyecto de la CDI sobre Responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, Número 4, junio. En <http://www.reei.org/index.php/revista/num4/agora/conceptos-obligacion-erga-omnes-ius-cogens-violacion-grave-luz-nuevo-proyecto-cdi-sobre-responsabilidad-estados-hechos-ilicitos>
- Corte IDH. *Control de convencionalidad*, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7. En <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33825.pdf>
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS: DO 7 de mayo de 1981. En [https://www.colmex.mx/assets/pdfs/4-CADH\\_51.pdf?1493133911](https://www.colmex.mx/assets/pdfs/4-CADH_51.pdf?1493133911)
- Córdova, Arnaldo (24 de junio de 2007). “El Presidente y las fuerzas armadas”, La Jornada.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS OPINIÓN CONSULTIVA OC-8/87 DEL 30 DE ENERO DE 1987. En [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_08\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_08_esp.pdf)
- Duverger, Maurice, Constitutions et documents politiques, Presses Universitaires de France, París, pp. 256-257.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (2017). “La suspensión de derechos humanos y garantías. Una perspectiva de derecho comparado y desde la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Gerardo Esquivel, Pedro Salazar, *et. al.* (Coords.), Cien años para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

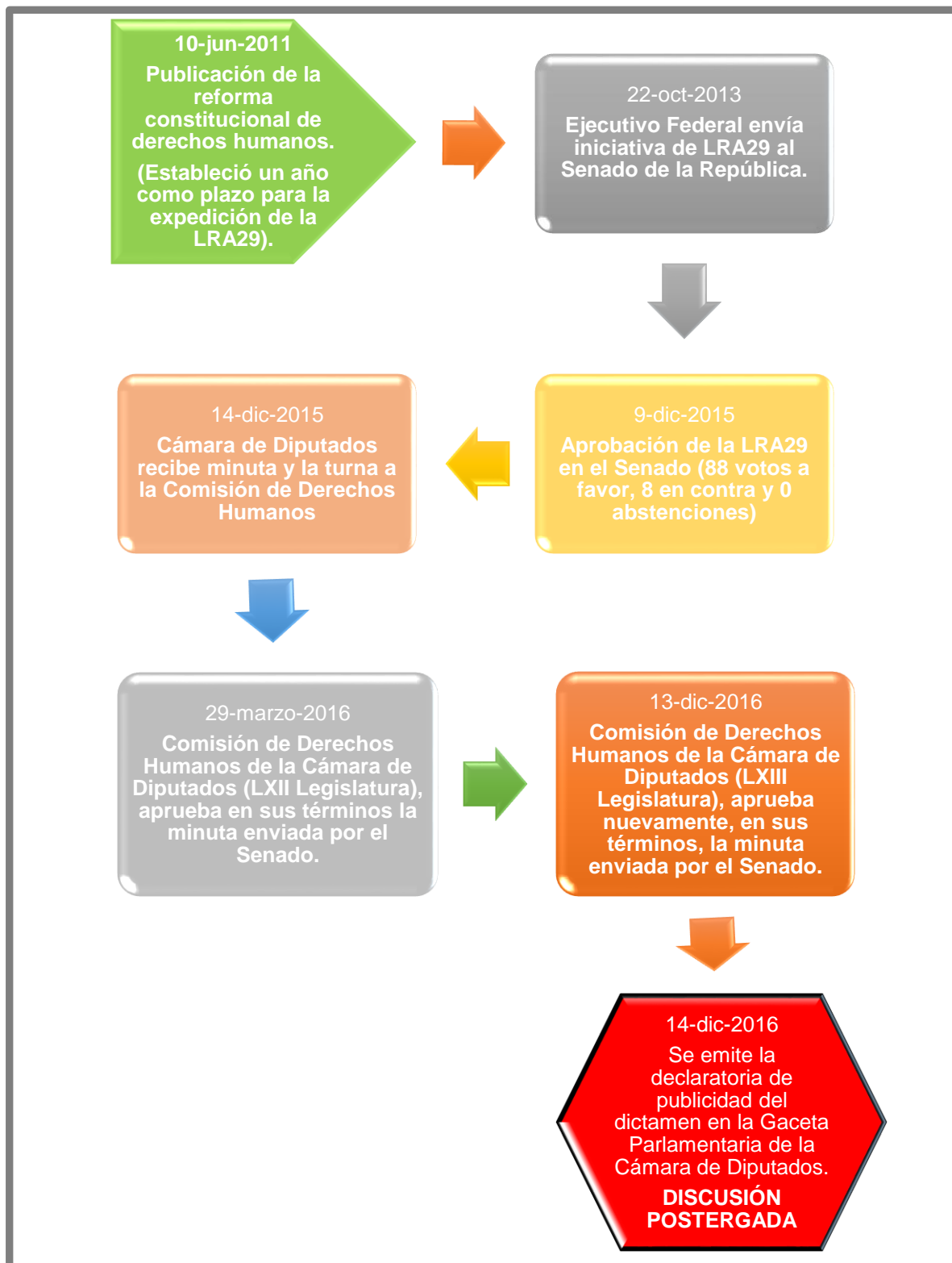
UNAM/IBD/LXIII Legislatura.

- Fix-Zamudio, Héctor (2004). Los Estados de excepción y la defensa de la Constitución, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVII, núm. 111, septiembre-diciembre de 2004, pp. 801-860
- Jellinek, Georg. (2000). La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, IJUNAM, México, p. 89.
- Maquiavelo, Nicolas (1971), Discursos sobre la primera década de Tito Livio, en *Obras escogidas*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, p. 112.
- Observación General No. 5, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 4 - Suspensión de las obligaciones, 13º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 142 (1981). University of Minnesota, Human Rights Library. En <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom5.html>
- Pelayo Moller, Carlos María (2017). “La suspensión de garantías en la Constitución de 1917 ayer y hoy: lecciones del pasado y del presente para el futuro inmediato”, en Guerrero Galván, Luis René y Pelayo Moller, Carlos María (coords.), *100 años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- Rangel Hernández, Laura (2011). “Sentencias condenatorias al Estado mexicano dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus implicaciones en el orden jurídico nacional”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, Año V IUS No. 28, Julio-Diciembre. En <http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v5n28/v5n28a8.pdf>
- Schmitt, Carl (1968). La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria, trad. de José Díaz García, Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, p. 34.
- Senado de la República. Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado en la sesión del 9 de diciembre de 2015. En [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-12-09-1/assets/documentos/Dic\\_art\\_29\\_suspension\\_de\\_garantias.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-12-09-1/assets/documentos/Dic_art_29_suspension_de_garantias.pdf)
- Tena Ramírez, Felipe (2005), *Leyes fundamentales de México 1808-2005*,

### Editorial Porrúa.

- USA PATRIOT Act (H.R. 3162), H. R. 3162 IN THE SENATE OF THE UNITED STATES October 24, 2001. En <https://www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html>
- Valadés, Diego (1974). La dictadura constitucional en América Latina, IJ/UNAM.

### Anexo 1. Proceso Legislativo de la LRA29



Elaboración propia con datos de las Gacetas Parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Senado de la República



## **Dirección General de Difusión y Publicaciones**

Lic. Martha Patricia Patiño Fierro

Directora General

Donceles No. 14, Col. Centro Histórico  
C.P. 06020. Alcaldía Cuauhtémoc  
Ciudad de México



Instituto Belisario Domínguez



@IBDSenado



[ibd.senado.gob.mx](http://ibd.senado.gob.mx)