

# LA SUSPENSIÓN O RESTRICCIÓN DE DERECHOS

---

José María Soberanes Díez<sup>1</sup>

## **SUMARIO:**

*I. Introducción*

*II. Diversas formas de estados de excepción*

*III. Evolución de su regulación en México*

*IV. Causas que lo motivan*

*V. Órganos que participan y procedimiento de adopción del estado de excepción*

*VI. El decreto de suspensión de derechos*

*VII. La concesión de facultades extraordinarias al presidente*

*VIII. Fin del estado de excepción*

*IX. Conclusión*

*X. Bibliografía*

---

<sup>1</sup> Profesor-investigador de la Universidad Panamericana. Investigador nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

# Q uórum 134 Legislativo

## I. Introducción

Toda constitución tiene por finalidad limitar al poder por medio del Derecho. Con distintos modelos y con diferentes técnicas, ese siempre será su objetivo, y para ello divide y estructura a los órganos y reconoce los derechos humanos. Esto se hace pensando en una realidad ordinaria. Sin embargo, pueden presentarse situaciones difíciles que requieran respuestas extraordinarias. Es por eso que las constituciones también suelen contemplar mecanismos que permitan flexibilizar sus prescripciones. De no contemplarlas, de ser absolutamente rígida, una norma fundamental corre el peligro de quebrarse.

A estas situaciones se les conoce como estados de excepción, por permitir apartarse de las reglas generales. Es por ello que el doctor Fix Fierro hizo una analogía entre éstos y la legítima defensa, en tanto se permite una extraordinaria y puntual violación al orden jurídico ordinario para proteger bienes jurídicos de mayor valor.<sup>1</sup> A esta analogía se opone el doctor Pedro Salazar, aduciendo que no se trata de realidades similares, pues no hay igualdad entre los sujetos involucrados (el Estado y los particulares).<sup>2</sup>

Como sea, se trata de situaciones en las que no se aplicará el orden constitucional. Nadie desea que eso ocurra. Afectan al desarrollo de la vida cotidiana de las personas y del proceso político. Deben, por tanto, ser la *ultima ratio*. Y solo en estos casos habrá que vivir con las reglas de crisis.<sup>3</sup>

Se habla de *reglas de crisis* pues, habiendo aprendido de la historia, y de los abusos que se han cometido a propósito de estas situaciones, las constituciones suelen establecer requisitos para su declaración, controles de la actividad

---

1 FIX FIERRO, Héctor, “Comentario al artículo 29 constitucional”, en AAVV *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Porrúa-UNAM, 2004, t. I, p. 498.

2 SALAZAR, Pedro, “Del estado de excepción a la suspensión constitucionalizada. Reflexiones sobre la reforma al artículo 29 de la Constitución mexicana”, en SALAZAR, Pedro *et. al.*, *La reforma constitucional de derechos humanos*, México, UNAM, 2011, p. 259.

3 LOWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ariel, 1965, p. 293.

pública en esos momentos,<sup>4</sup> y mecanismos que permitan regresar a la plena vigencia de la Constitución cuando la situación excepcional haya pasado. Es por ello que no se trata de momentos de anarquía, sino de una etapa en la que rige una *constitución de emergencia*.<sup>5</sup>

En México contamos con mecanismos para hacer frente a este tipo de situaciones, que son la suspensión o restricción de derechos humanos y la concesión de facultades legislativas al presidente de la República. Las reglas relativas a estos instrumentos, que son el objeto de este trabajo, fueron revisadas en la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011.

En el siguiente apartado se tratarán las diversas formas de estados de excepción, y posteriormente se abordará la mexicana. Primero desde una perspectiva histórica (apartado III), y tras lo cual se analizará su regulación constitucional abordando las causas que lo motivan (apartado IV); los órganos que participan y el procedimiento de adopción del estado de excepción (apartado V); el decreto de suspensión de derechos (apartado VI); la concesión de facultades extraordinarias al presidente (apartado VII) y el fin del estado de excepción (apartado VIII).

## II. Diversas formas de estados de excepción

Ante las tensiones entre la libertad y la seguridad, entre la legalidad y la necesidad, y entre el derecho y la antijuridicidad,<sup>6</sup> han surgido los estados de excepción. Frente a la posibilidad de la fractura del estado de derecho, muchas constituciones han previsto mecanismos temporales que permitan

4 TUSHNET, Mark, "The political constitution of emergency powers: parliamentary and separation-of-powers regulation", en *International Journal of Law in Context*, Cambridge University Press, núm. 3, 2008, pp. 275 a 288.

5 La expresión *constitución de la emergencia* ha sido acuñada por Bruce Ackerman. Puede consultarse ACKERMAN, Bruce "The emergency Constitution", *The Yale law journal*, 2004, p. 1029 y ss.

6 FAGGIANI, Valentina, "Los estados de excepción. Perspectivas desde el derecho constitucional europeo", en *Revista de derecho constitucional europeo*, n. 17, enero, junio 2012.

hacerle frente a la situación y restaurar la normalidad constitucional, como el quebrantamiento de la división de poderes o la limitación de los derechos.<sup>7</sup>

En México contamos con una figura de este tipo, que es la suspensión de derechos con la concesión de poderes legislativos al presidente de la República. Sin embargo, considerando que existen diversos tipos de emergencias, en otras naciones se han previsto distintos mecanismos que se aplican atendiendo a la naturaleza de la situación. Se han llegado a prever hasta cinco distintos tipos, como sucede en Hungría.<sup>8</sup>

Por usar un ejemplo latinoamericano, en Colombia se distingue entre el estado de guerra exterior y el estado de conmoción interior. Como ejemplo de un estado federal con una ley fundamental más reciente podemos citar a Alemania, en donde se distingue entre el *estado de defensa*, que se produce cuando el territorio federal es objeto de una agresión armada; el *estado de tensión*, que es previo a la necesidad de una defensa armada; la *catástrofe* en casos de siniestros naturales; y el *estado de emergencia interno* que incluye, a su vez, el estado de catástrofe regional y el estado de emergencia interno en sentido estricto, cuando exista un peligro inminente para la existencia y para el orden fundamental, liberal y democrático de la Federación o de una entidad federativa.

En los estados en donde cuentan con diversas figuras, se prevén causas que motivan, mecanismos de adopción y consecuencias para cada una de ellas. En el caso de España, por ejemplo, se distingue entre estado de alarma, de excepción y de sitio.<sup>9</sup> El estado de alarma se contempla ante las alteraciones al orden público como terremotos, crisis sanitarias o paralización de servicios

---

7 HÄBERLE, Peter, *El estado constitucional*, México, UNAM, 2003, p. 292.

8 En esa nación se distingue entre *el estado de peligro*, *el estado de emergencia*, *el estado de crisis nacional*, *la defensa preventiva* de la emergencia y *el estado de guerra*.

9 Estas medidas se establecen en el art. 116 de la Constitución española y se regulan en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Existe una amplia bibliografía sobre estas figuras. Dos de los trabajos más destacados son: FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio", en *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981, p. 83 y ss.; y CRUZ VILLALÓN, Pedro, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, Tecnos, 1984.

públicos; y se permite restringir la circulación, ocupar empresas o racionar productos básicos. Para ello se necesita un decreto acordado en el Consejo de Ministros. Este decreto solo puede tener una vigencia de quince días, aunque puede prorrogarse con autorización expresa del Congreso de los Diputados.

El estado de excepción, por su parte, procede ante situaciones que ponen en riesgo la soberanía nacional o los derechos fundamentales, como pueden ser una alteración en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, o una amenaza a las libertades y derechos de los ciudadanos. El Consejo de Ministros en decreto acordado con el Congreso de los Diputados puede decretarlo, con lo cual puede disponerse la restricción o prohibición de la circulación dentro del territorio nacional, la inspección de empresas y domicilios, y la intervención de medios de comunicaciones y transporte.<sup>10</sup>

Finalmente, el estado de sitio procede en los casos de situaciones pre bélicas o bélicas, como puede ser la injerencia militar extranjera o las insurrecciones internas. En este caso es el Congreso de los Diputados, por mayoría absoluta, y puede suponer la cesación de poderes a las Fuerzas Armadas, la prohibición de la circulación dentro del territorio nacional y la suspensión de los derechos fundamentales.

Como puede apreciarse, en naciones con constituciones más modernas que la mexicana existen diversas figuras de estados de excepción que permiten dar diversas respuestas a las situaciones que originan este tipo de estados. Quizá convendría que México contara con una variedad de mecanismos para hacerle frente a las situaciones de peligro. Ello permitiría atemperar la restricción a derechos humanos atendiendo al contexto. No es lo mismo hacer frente a un sismo o a un huracán que a una pandemia. Ni es lo mismo una gran epidemia que una invasión armada extranjera o una rebelión interna. Un elenco de estados de excepción da lugar a la proporcionalidad de las medidas adoptadas, que es uno de los principios que debe regir en todo estado de excepción.

---

<sup>10</sup> Esta fue la modalidad adoptada para hacer frente al SARS-CoV-2 (COVID-19) en marzo de 2020. Anteriormente se usó ante el incumplimiento de las obligaciones de los controladores civiles de tránsito aéreo, que había impedido el ejercicio del derecho fundamental a la libre circulación, en el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre.

Pero la suspensión de derechos con la concesión de poderes legislativos al presidente es la medida prevista por la Constitución mexicana y es el objeto de análisis en este trabajo, por lo que nos centraremos en su estudio, con independencia de las modificaciones que puedan hacersele.

La Constitución mexicana permite la suspensión o restricción del ejercicio de los derechos humanos. Un primer punto a destacar es que esta medida afecta al ejercicio, no a la titularidad. Es decir, lo que impide es practicar los actos u omisiones o recibir los beneficios propios de un derecho. Las personas seguirán siendo titulares del derecho, aunque por un tiempo no puedan ejercerlo debidamente.

Una segunda cuestión a destacar es que esta figura permite dos posibilidades. La primera, la suspensión, supone la imposibilidad de cualquier tipo de ejercicio del derecho; por ejemplo, se les impide a las personas salir de su domicilio. La segunda, la restricción, implica solo reducir las posibilidades de ejercicio; por ejemplo, se les impide a las personas salir de su domicilio, pero solo en ciertos horarios. Hecha esta distinción cabe apuntar que en lo sucesivo se entenderán ambas posibilidades cuando se haga una referencia a *suspensión*.

Hay que señalar que los derechos no solo pueden restringirse mediante este mecanismo, como algunos han afirmado. El art. 1º constitucional prevé que los derechos pueden restringirse *en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece*. El texto es plural, es decir, establece varias posibilidades de restricción. Una de ellas, claro está, es el estado de excepción. Pero no es la única. La consagración de cada derecho en particular establece limitantes.<sup>11</sup> Y, además, existe la posibilidad de restringir derechos con el fin de armonizarlos con otros derechos o intereses públicos.

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, la Constitución permite restringir la libertad de tránsito por determinación judicial *en los casos de responsabilidad criminal o civil*; y por resolución administrativa para cumplir con las *leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República*.

### III. Evolución de su regulación en México

Aunque tímidamente la Constitución norteamericana ya contemplaba algunos de sus elementos,<sup>12</sup> los estados de emergencia empezaron a delinearse en el siglo XIX, cuando se permitió a los órganos legislativos autorizar y fiscalizar el uso de la fuerza pública, incluido el ejército e, incluso, sustituir a las autoridades civiles por militares,<sup>13</sup> lo que empezó a ser teorizado teniendo como referencia el debate entre Schmitt y Kelsen.<sup>14</sup>

Siendo tardía su incorporación respecto al constitucionalismo primigenio, es entendible que los primeros textos constitucionales mexicanos no regularan esta figura. Fue Mariano Otero, en su voto particular al Acta Constitutiva y de Reforma de 1847, quien se pronunció por primera vez sobre la necesidad de su regulación, aunque no fue aprobada esta moción.<sup>15</sup> Pese a ello, dicha figura se utilizó con motivo de la invasión norteamericana de ese mismo año.<sup>16</sup>

Fue la Constitución de 1857 la que previó por primera vez la suspensión de derechos, en su art. 29, que dispuso:

<sup>12</sup> Por ejemplo, en la octava sección del artículo I, en su inciso 15 que prevé que el Congreso puede convocar a la milicia para *hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones*, y en el inciso 2 de la sección novena del mismo artículo que prevé que el *habeas corpus* puede suspenderse cuando se requiera por casos de rebelión o invasión.

<sup>13</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro, *El estado de sitio y la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pp. 267-445.

<sup>14</sup> En este debate Schmitt sostiene que esta figura es necesaria pues permite vivir al Estado a pesar de las normas jurídicas, es decir, la constitución material se impone sobre la formal. Kelsen, por su parte, considera que la afirmación del alemán puede llevar a implantar intereses particulares sobre la constitución. Los trabajos que dieron lugar a este debate fueron compilados en CORDOVA, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

<sup>15</sup> El voto es consultable en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 2008, p. 433.

<sup>16</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, "La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. VII, enero-diciembre de 1945, p. 123.

*ART. 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con escepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la supresión pueda contraerse á determinado individuo.*

*Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente á la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.*

No tardó mucho en utilizarse esta figura, pues el presidente Comonfort solicitó la suspensión de los derechos el 5 de noviembre del mismo año de la promulgación de ese texto. Benito Juárez inició su presidencia en esta situación, y durante su mandato se hizo uso de esta institución en diversas ocasiones.<sup>17</sup>

La Constitución de 1917 previó nuevamente esta figura con una redacción similar a la de su antecesora:

*Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la Republica Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la*

---

<sup>17</sup> DEL ARENAL FENOCHIO, Jaime, "Juárez: uso y abuso de las facultades extraordinarias", en VÁZQUEZ, Josefina, *Juárez: historia y mito*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 163 y ss.

## Q<sup>134</sup>

*situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.*

*Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.*

Entre el texto de la Constitución de 1917 y la primera del siglo XX hay pocas diferencias. Además de ajustes formales, como el cambio de la referencia a la *diputación permanente* por *comisión permanente*, las modificaciones de fondo versaron sobre la precisión de que la suspensión debía tener una delimitación geográfica, la finalidad de eliminar los obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación excepcional, y la eliminación de la prohibición de suspender los derechos que aseguren *la vida del hombre*.<sup>18</sup>

Dicho precepto ha sido reformado para sustituir el acuerdo del *consejo de ministros* por *los titulares de las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República*; y posteriormente para eliminar la referencia a la Procuraduría. Asimismo, en 2011 se pasó de hablar de *individuos* a *personas* y de *garantías* a *derechos*; se precisaron los derechos que nos serían suspendibles; unos principios sustantivos que rigen todas las actuaciones; y se dispuso la cesación de efectos de los decretos emitidos por el Ejecutivo y su revisión por la Suprema Corte.<sup>19</sup> Así pues, el texto del precepto en vigor es el siguiente:

*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*

<sup>18</sup> SALAZAR, Pedro, *op. cit.*, p. 264.

<sup>19</sup> Sobre estos cambios, SOBERANES DÍEZ, José María, *Las reformas a la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2020, pp. 4 y ss.

## LA SUSPENSIÓN O RESTRICCIÓN DE DERECHOS

José María Soberanes Díez

*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.*

Este artículo propiamente solo se ha utilizado en una ocasión, en 1942, con motivo de la Segunda Guerra Mundial, aunque algunos de sus elementos se usaron de forma abusiva, como se verá más adelante, para permitir legislar al presidente de la República, pero sin suspender derechos.

Además de las modificaciones al texto constitucional, han existido otros cambios normativos trascendentales para la suspensión de los derechos, en concreto, la adopción de tratados internacionales que establecen obligaciones que debe cumplir el Estado mexicano en caso de que tome una decisión de este tipo. Los dos instrumentos más relevantes en este sentido son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>20</sup> Las obligaciones específicas se analizarán más adelante.

## IV. Causas que lo motivan

Entrando ya propiamente al análisis de la figura en su redacción actual, lo primero que deben analizarse son las causas que pueden dar lugar a la suspensión de derechos y la concesión de facultades legislativas al presidente o, dicho de otro modo, cuáles son los estados de emergencia.

El art. 29 constitucional responde a esta cuestión indicando que son *los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.*

Ahora, las normas internacionales prevén otros supuestos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos habla de situaciones

---

<sup>20</sup> Ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

*excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación* (art. 4); y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de los casos *de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte* (art. 27).

El Pacto Internacional es mucho más general, pues habla del *peligro a la vida de la nación*, por lo que puede abarcar todos los supuestos referidos tanto en el instrumento interamericano como en la Constitución. Donde podría haber la confrontación es entre la Convención y la Ley Fundamental Mexicana. Podemos considerar que ambas normas coinciden en cuanto a la guerra o invasión, y en cuanto al peligro público o perturbación de la paz pública, aunque la redacción sea distinta. Habrá una diferencia en cuanto a las amenazas a la independencia o seguridad nacionales que únicamente se prevén en el instrumento internacional; y en el peligro o conflicto social, que solo aparecen en la Constitución.

Ante esta diferencia de regulaciones podemos optar por considerar que las causas de un instrumento están subsumidas en el otro. De esta forma, las amenazas a la seguridad nacional referidas a nivel convencional pueden entenderse comprendidas dentro del peligro a la sociedad de las que habla la Constitución; y el peligro o conflicto a la sociedad referido por el texto constitucional forma parte de los peligros públicos aludidos en la Convención Americana.

En contra de ello podría aducirse el principio *pro persona*, que supone construir interpretaciones garantistas y extender los derechos,<sup>21</sup> y que ante dos normas iusfundamentales debe preferirse la que más beneficie a la dignidad de las personas. De esta forma, habría que preferir la norma menos restrictiva, es decir, la que prevé menos posibilidades de suspensión.

---

21 CÓRDOVA, Miguel Ángel, “Radiografía constitucional del principio pro persona”, en *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, núm. 42, enero-junio 2020, p. 154.

## Q<sub>134</sub>

---

No obstante, hay que considerar que la suspensión, aunque limita el ejercicio de los derechos, se trata de un medio de defensa de la Constitución,<sup>22</sup> de verdaderas garantías de los derechos.<sup>23</sup> Desde luego que paralizarán ciertos derechos, pero es en salvaguarda de otros que se consideran más importantes. Por ejemplo, para proteger la vida o la integridad física de las personas debe tolerarse que ante determinadas circunstancias no puedan circular libremente. De esta forma, si la finalidad de una suspensión no es perjudicar a las personas, sino protegerlas, la interpretación garantista que mandata el principio *pro persona* no puede ser en el sentido antes expuesto.

Tomando en cuenta ello, puede decirse que las causas de un estado de excepción son la invasión, la guerra, las amenazas a la seguridad e independencia nacionales, la perturbación grave de la paz pública, el peligro público, o los graves peligros o conflictos sociales. Este elenco es suficientemente amplio para incluir tanto situaciones causadas por violencia como por pandemias y trastornos naturales.

## V. Órganos que participan y procedimiento de adopción del estado de excepción

Corresponde ahora analizar cuáles son los órganos constitucionales que participan en la adopción de un estado de excepción y la intervención que le corresponde a cada uno de ellos.

En el texto original de la Constitución de 1917 se indicaba que el primer paso para la suspensión de derechos era un acuerdo entre el presidente de la República y el Consejo de Ministros. Realmente no existía un órgano denominado Consejo de Ministros, que es propio de los sistemas parlamentarios, y que consiste en una institución colegiada que tiene a su

---

22 HÄBERLE, Peter, *op. cit.*, pp. 286-292.

23 FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 127.

## LA SUSPENSIÓN O RESTRICCIÓN DE DERECHOS

José María Soberanes Díez

cargo un elemento del ejecutivo, que es el gobierno.<sup>24</sup> Aunque en los tiempos en que el actual territorio nacional estaba bajo la corona española hubo una gobernación de este tipo,<sup>25</sup> el ejecutivo unipersonal ha sido la constante en el constitucionalismo mexicano. No existiendo como tal, podía existir una duda sobre quienes lo componían, aunque basados en el derecho comparado habría que entender que lo conformaban los secretarios de estado, conocidos como ministros en otros sistemas, y fue en este sentido en el que lo entendió el legislador ordinario.<sup>26</sup>

Para evitar este problema, en la reforma constitucional de 21 de abril de 1981 la referencia al Consejo de Ministros se sustituyó por *los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República*, con el fin de que se correspondiera a un régimen presidencial, como indica la exposición de motivos de esa reforma, que Tena Ramírez calificó como un *ademán de purismo*.<sup>27</sup> Posteriormente se modificó nuevamente esa redacción para eliminar la referencia a los departamentos administrativos;<sup>28</sup> y para eliminar la intervención del procurador general de la República.<sup>29</sup>

Así pues, actualmente el primer paso para declarar un estado de excepción es un acuerdo entre el presidente de la República y los secretarios de estado. Don Felipe Tena Ramírez veía en este acuerdo una manifestación de solidaridad de los secretarios con el presidente.<sup>30</sup> Puede considerarse también un mandato al titular del Ejecutivo de pedir consejo a sus colaboradores en una

<sup>24</sup> PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2005, p. 840.

<sup>25</sup> Sobre los orígenes de esa institución puede consultarse: ESCUDERO, José Antonio, *Los orígenes del consejo de ministros en España*, Madrid, Editorial Complutense, 2001.

<sup>26</sup> En efecto, las leyes relativas a la organización de la administración pública de 1939, 1946, 1958 y 1978 disponían que *se entenderá por Consejo de Ministros la reunión de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación, presidida por el Jefe del Ejecutivo Federal. Para que dicha reunión pueda celebrarse, se requerirá la concurrencia, por lo menos, de las dos terceras partes de los funcionarios antes mencionados. Los acuerdos deberán tomarse por mayoría de votos de los asistentes.*

<sup>27</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2000, p. 223.

<sup>28</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial el 2 de agosto de 2007.

<sup>29</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

<sup>30</sup> TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 220.

decisión tan importante, dando la oportunidad de que fuera vencido por sus colaboradores.<sup>31</sup> Esta opción es poco factible considerando que el presidente puede destituirlos libremente.

Como sea, se trata de un requisito formal que lo distingue de otro tipo de iniciativas, ya que no basta con la firma presidencial, sino que se necesita que la iniciativa sea suscrita por todos o, por lo menos, la mayoría de los secretarios de despacho, o que se acompañe de un acta de la reunión en la que conste el acuerdo del presidente y de su gabinete.

Una vez que se tiene ese acuerdo, el mismo debe ser aprobado por el Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido. En caso de que esté reunido el Congreso, no es clara la forma de proceder. Parecería que debe de seguirse el procedimiento establecido en el art. 72 constitucional pues se trata de un decreto cuya resolución no es exclusiva de una de sus cámaras, por lo que debe de discutirse sucesivamente observando las leyes, los reglamentos y lo dispuesto por el precepto en cita. A favor de ello está el argumento histórico, pues la única vez que ha operado la suspensión de derechos se procedió de esa forma.<sup>32</sup>

Se había apuntado que el estado de excepción comprende dos cuestiones: la suspensión de derechos y la concesión de facultades legislativas al presidente. Hay que precisar que solo el primer efecto puede ser aprobado por la Comisión Permanente. La delegación de facultades únicamente puede ser aprobada por el Congreso de la Unión por lo que, de encontrarse en un periodo de receso, debe ser convocado a efecto de aprobar esto, como lo dispone el art. 29 constitucional.

Aprobado el estado de excepción por los legisladores, debería pasar el decreto al Ejecutivo, en términos del art. 72 constitucional, para que lo promulgue

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 223.

<sup>32</sup> Cuando se suspendieron los derechos al entrar México en la Segunda Guerra Mundial, la Cámara de Diputados discutió y aprobó la suspensión en su sesión de 29 de mayo de 1942; al día siguiente se hizo lo mismo en el Senado.

y lo publique. Este fue el modo de proceder en el único caso en que se ha utilizado esta figura.<sup>33</sup>

Una vez que se ha culminado con todo el procedimiento previsto en la Constitución, es necesario dar cumplimiento a las obligaciones internacionales a las que se ha comprometido el Estado mexicano. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 4.3) se obligó a informar a los demás estados partes por conducto del secretario general de las Naciones Unidas. Similar obligación tiene en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 27.3), pero esta se cumplimenta a través del secretario general de la Organización de los Estados Americanos.

## **VI. El decreto de suspensión de derechos**

Como todo acto de autoridad, y por especial disposición del art. 29 constitucional, un decreto de suspensión debe estar fundado y motivado. Pero, además, debe satisfacer otros requisitos como delimitar los ámbitos espacial, temporal, personal y material.

Como en términos de ese precepto constitucional dichos requisitos deben comprenderse a la luz de unos principios sustantivos, que son los de proporcionalidad, legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación, antes del análisis de los requisitos se abordarán los principios antes citados.

### **1. Principios sustantivos**

En el ámbito internacional se han establecido unos principios que deben ser atendidos en todo estado de excepción. Unos derivan de las convenciones

---

<sup>33</sup> En esa ocasión el congreso envió al Ejecutivo con la formalidad referida en el art. 70 constitucional; el presidente lo promulgó el 1 de junio de 1942 con la formalidad de costumbre, aunque fue refrendado por todos los secretarios de estado, los jefes de departamentos administrativos existentes en ese momento, por el procurador general de la república y por el procurador general de justicia del distrito y territorios federales. El decreto se publicó en el Diario Oficial el 2 de junio de 1942.

y otros de disposiciones de *soft law*.<sup>34</sup> Algunos de estos principios fueron recogidos por el art. 29 constitucional en la reforma de 2011. En concreto, los principios de proporcionalidad, legalidad, proclamación, y no discriminación.

La proporcionalidad se refiere a la adecuación entre la gravedad de la crisis y las medidas adoptadas.<sup>35</sup> Como indica la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las medidas deben ser estrictamente limitadas a la exigencia de la situación. Es por ello que la juridicidad de las medidas que se adopten depende del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia.<sup>36</sup>

La legalidad implica la preexistencia de normas que lo regulen, así como de mecanismos que permitan controlar la conformidad de los actos a dichas normas.<sup>37</sup>

La proclamación exige que la entrada en vigor de un estado de excepción sea precedida de una medida de publicidad bajo una declaración oficial.<sup>38</sup> Por ello es que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere a las situaciones de emergencia *cuya existencia haya sido proclamada oficialmente*.

La no discriminación en los tratados internacionales que hemos referido supone que las medidas adoptadas no pueden hacer distinciones por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Estos motivos han sido considerados inderogables y como una condición indispensable para poder suspender otros derechos.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, *los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, o el *Informe del Relator Especial Leandro Despouy sobre los derechos humanos y los estados de excepción*, presentado ante la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

<sup>35</sup> DESPOUY, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM, 1999, p. 38.

<sup>36</sup> Corte IDH. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8., párr. 139.

<sup>37</sup> DESPOUY, *op. cit.*, p. 25.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 42.

Además de esos principios que tienen un origen internacional, la Constitución se refiere a los principios de racionalidad y publicidad.

La racionalidad podría quedar incluida en la proporcionalidad. Pero intentando encontrar una diferencia, habría que señalar que la racionalidad es la cualidad de pertenencia la razón; es decir, no puede ser una medida arbitraria. Este principio podría identificarse con el de excepcionalidad que ha construido el derecho internacional, según el cuál únicamente podría considerarse válido declararlo cuando las medidas ordinarias resulten manifiestamente insuficientes.<sup>40</sup> De esta forma, declarar un estado de excepción cuando hay medidas ordinarias que permiten hacer frente a la situación sería arbitrario y, por tanto, contrario a la racionalidad. Así, la racionalidad abarcaría el acto declarativo mientras que la proporcionalidad a las medidas concretas adoptadas.

La publicidad podría entenderse comprendida en la proclamación. Sin embargo, intentando diferenciarlas, podría identificarse la publicidad con el principio de notificación que ha creado el derecho internacional, que supone el aviso que se le da a la comunidad internacional de que ha sido declarado un estado de excepción.<sup>41</sup>

## **2. Ámbito espacial**

De conformidad con el art. 29, la suspensión o restricción puede hacerse en todo el país o en un lugar determinado. La posibilidad de concretar el ámbito de suspensión fue introducida en 1917, pues en la constitución predecesora no se encontraba. Con ello se permite que sean los órganos que la decreten que tomen la decisión atendiendo al principio de proporcionalidad.

En efecto, no todas las situaciones son similares. En algunas, como en una guerra o una pandemia, se requerirá la suspensión en todo el país, tal y como se hizo en 1942. Sin embargo, habrá otro tipo de situaciones, como un

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 29.

trastorno a la paz pública muy focalizado que no exigen la restricción en todo el territorio y que, de adoptarse así podría considerarse desproporcionado.

### 3. **Ámbito temporal**

Uno de los principios que debe regir todo estado de excepción es el de temporalidad, es decir, que exista una fijación de un límite de tiempo de duración para evitar la indebida propagación del mismo.<sup>42</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos es clara al señalar que deben ser *por tiempo estrictamente necesario*.<sup>43</sup>

La Constitución mexicana dispone que debe hacerse por un tiempo limitado. Esta determinación, en la mayoría de los casos, no puede precisarse en días o en meses, pues depende del devenir de acontecimientos inciertos. Por ello puede disponerse que es en tanto cesa la situación a la que se pretende hacer frente, como puede ser en el momento en el que el peligro de contagio mengüe o en cuanto cesen las hostilidades bélicas, como se hizo en el decreto de 1942.<sup>44</sup>

Pese a que fije un hecho que marque el fin de la suspensión de derechos, desde la reforma de 2011 se estableció que el Congreso de la Unión puede aprobar que concluya la restricción antes de que se verifique ese hecho. En este caso, habría que entender que este decreto legislativo puede ser iniciado por cualquiera de los sujetos legitimados por el art. 71, y debe seguirse todo el proceso legislativo, aunque por disposición expresa del art. 29 no habría posibilidad de veto presidencial.

Lo mejor sería siempre culminar el estado de excepción con un decreto legislativo, ya que la verificación de la condición establecida en el decreto

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>43</sup> Art. 27.1 de la Convención. Sobre este principio en el ámbito interamericano, Corte IDH. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8., párr. 27.

<sup>44</sup> En ese decreto se dispuso que la suspensión duraría todo el tiempo que México permaneciera en estado de guerra y podría extenderse un mes más a juicio del Ejecutivo.

declaratorio no siempre puede ser cierta, salvo en casos en que se firme la paz en un tratado internacional. Por ello, para cumplir con los principios de proclamación y de publicidad, siempre debería decretarse expresamente el fin del estado, como se hizo al final de la Segunda Guerra Mundial mediante decreto de 28 de septiembre de 1945, publicado el 1 de octubre siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

#### **4. Ámbito personal**

Desde el texto de 1857 se prevé en México que la restricción o suspensión no puede referirse a una determinada persona. Esta es una manifestación del principio de igualdad. En la medida en que existan normas generales, abstractas e impersonales se respeta ese principio pues todos son tratados de la misma forma.<sup>45</sup>

La literalidad del art. 29 se refiere a una persona en concreto. Pero no indica nada respecto a grupos. Por ello cabría preguntarse si sería factible hacer distinciones atendiendo a las características de las personas, de forma que solo se le suspenden los derechos a quienes posean determinadas particularidades. Por ejemplo, que se les suspenden ciertos derechos a las personas que tengan la nacionalidad del Estado con el que existe el conflicto bélico; o si se les puede restringir un derecho a quienes tengan ciertas características que los pongan en riesgo de contagio, en caso de una epidemia. En estos casos no se circunscribiría a una sola persona, pero no se trataría de prevenciones absolutamente generales.

Hay que señalar que los tratados internacionales únicamente impiden hacer diferencias por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. De la interpretación literal podría parecer que distinciones por edad, condiciones de salud u origen nacional podrían tolerarse.

---

<sup>45</sup> Sobre la equiparación de generalidad con igualdad, SOBERANES DÍEZ, José María, *La igualdad y la desigualdad jurídicas*, México, Porrúa, 2011, p. 15.

Es difícil dar una respuesta a esta cuestión en abstracto. Habría que atender a cada situación excepcional en lo particular y, en todo caso, respetar los principios sustantivos, como el de proporcionalidad, y debería de motivarse la adopción de esa medida.

## 5. **Ámbito material**

El texto original de 1917 estableció una limitante que no se encontraba en la constitución predecesora: únicamente pueden suspenderse los derechos que sean obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación de emergencia. Los demás derechos no pueden suspenderse ni restringirse.

Esta es una manifestación del principio de proporcionalidad. Si se restringe un derecho cuyo ejercicio no impide hacer frente a la calamidad, no existirá esa adecuada relación entre fin y medio. Prohibir el derecho de asociación, en su sentido de fundar sociedades, para paliar los efectos de una terrible erupción volcánica posiblemente no tenga sentido. Pero prohibir la circulación por un área geográfica sí puede ayudar a salvaguardar la salud y la vida de las personas.

Es en este punto en donde cobra mayor relevancia el deber de motivación que tras la reforma de 2011 fue expreso para estos decretos. No basta con suspender el derecho, sino que es necesario explicar cuál es la razón por la cuál debe tomarse esa medida, y que la misma es idónea y necesaria para conseguir la finalidad perseguida.

Los tratados internacionales y, tras la reforma de 2011, la Constitución, contemplan una serie de derechos que no pueden ser suspendidos. A estos se les ha llamado el *núcleo duro de los derechos*.<sup>46</sup> No es el contenido esencial, la parte indisponible de cada derecho. Se trata de un concepto referido a los derechos como una construcción total, que concibe que hay algunos de ellos que son absolutamente inalienables, de forma que ni en un estado de excepción pueden ser suspendidos.

---

<sup>46</sup> Sobre este concepto, AAVV, *El núcleo duro de los derechos humanos*, Navarra, J.M Bosch, 2001.

Existe una presunción *iure et de iure*, es decir, que no admite prueba en contrario, de que no existe una situación tan crítica o difícil que haga necesario suspender esos derechos. No hay un contexto que justifique que el Estado tenga que matar, torturar, quitar el nombre o esclavizar a las personas.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos coincide en que no son suspendibles: el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y de la servidumbre, al reconocimiento de la personalidad jurídica, el principio de legalidad y de retroactividad, y libertad de conciencia y de religión. A demás, el instrumento regional extiende esa condición a los derechos a la protección de la familia, al nombre, los derechos del niño, el derecho a la nacionalidad y los derechos políticos. En la reforma de 2011 se incluyeron todos esos derechos en el art. 29 constitucional, y se añadieron la prohibición de discriminar y la prohibición de la desaparición forzada de personas.

Así pues, la Constitución es la norma más garantista, pues incluye dentro del núcleo duro todos los derechos que los tratados internacionales contienen y, además, incluyen otros. Por tanto, en atención al principio *pro persona* sería la que debería de aplicarse, de forma que ninguno de los derechos ahí reconocidos podría quedar suspendido o restringido ante un estado de excepción. Si el objetivo de un estado de excepción es salvaguardar los derechos más importantes, justamente se trata de éstos y, por tanto, deben de ser ampliados.

Hay que señalar que tanto la Constitución como la Convención Americana también prohíben suspender las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos que forman parte del núcleo duro. La Corte Interamericana ha considerado que éstas son el amparo y los procedimientos judiciales inherentes a la forma democrática y representativa de gobierno.<sup>47</sup> Claro, en estos procesos únicamente podrían alegarse violaciones a los derechos que no fueron suspendidos.

---

<sup>47</sup> Corte IDH. Garantías judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9.

## Q<sub>134</sub>

---

En el decreto deben, por tanto, expresarse claramente cuáles derechos se han suspendido. Esta claridad supone no solo hacer una referencia a las normas que los reconocen, sino que con toda precisión deben indicarse los derechos suspendidos para que haya certeza absoluta. Y en caso de la restricción, habrá que señalar cuál es la modalidad de cada derecho que no puede ejercerse, a fin de que los titulares tengan certeza de lo que pueden y no pueden hacer.

### 6. Control constitucional de los decretos suspensorios

Como un último punto en este apartado hay que preguntarse si el decreto que suspende o restringe los derechos es objeto de control constitucional. No los actos de autoridad dictados con fundamento en la suspensión, sino el mismo decreto que lo suspende, el que se ha tratado en esta sección. Es decir, si podría verificarse el cumplimiento de los requisitos de los que hemos hablado.

Algunos autores consideran que el control debe ser político y no jurisdiccional.<sup>48</sup> Con independencia de lo que teóricamente sea más correcto, hay que preguntarnos si existe una causa de improcedencia que impida la impugnación judicial. La respuesta es no. Ningún precepto constitucional establece que sean inimpugnables los decretos, como sí lo hace respecto al juicio político, por ejemplo. Por eso procedería un control jurisdiccional.

Claro, el control estaría sujeto a que se cumplan los demás presupuestos procesales que la vía exija. Pero podría darse el caso de que una minoría legislativa impugnara el decreto en acción de inconstitucionalidad, o que los ciudadanos alegaran su desproporcionalidad en amparo.

En el caso del amparo podría pensarse que si impugno derechos que están suspendidos no los puedo alegar en ese juicio. Podría llegarse a esa conclusión. Sin embargo, en el caso el derecho suspendido no sería el parámetro de control, que es el efecto que podría tener la restricción respecto al amparo. El

---

<sup>48</sup> Por ejemplo, TUSHNET, Mark, *op. cit.*, *passim*.

parámetro de control sería el art. 29 constitucional, y el derecho suspendido únicamente serviría en la argumentación del concepto de violación.

El control de un estado de emergencia no debe eliminarse; debe procurarse la procedencia de los medios de impugnación. De lo contrario se transformaría en un instrumento de represión, alterando su finalidad que debe ser siempre proteger derechos de las personas ante la ineficacia de otros instrumentos.

## **VII. La concesión de facultades extraordinarias al presidente**

Al decretarse un estado de excepción se suspenden algunos derechos humanos y también deben concedérsele al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias para que haga frente a la situación, conforme al art. 29. Esta concesión únicamente puede otorgarla el Congreso de la Unión por lo que, si no está en periodo de sesiones y aprobó la suspensión la Comisión Permanente, debe convocarse a sesiones extraordinarias.

Esta disposición se incluyó en la Constitución de 1857. Desde la primera vez que se utilizó, a los pocos meses de entrar en vigor, en noviembre de ese mismo año, se ha entendido que comprende la posibilidad de facultar al Ejecutivo para legislar.

Ordinariamente el Ejecutivo puede expedir normas generales, pero éstas no tienen el rango ni la fuerza de las leyes en sentido formal y material, es decir, no tienen una primacía en el ordenamiento ni derogan a las normas inferiores que se le contrapongan.<sup>49</sup> Las normas que expide en un estado de excepción sí poseen esas características, por lo que se les ha denominado decretos ley.

Las primeras veces que se facultó legislar al presidente de la República, primero a Comonfort y después a Juárez, fue en el contexto de una suspensión de derechos. El presidente Juárez también hizo uso de las mismas sin contar

---

<sup>49</sup> DE OTTO, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 148.

## Q<sub>134</sub>

---

con la autorización del Congreso en otras oportunidades. Pero lo que ahora interesa resaltar es que en 1868 Juárez solicitó facultades extraordinarias para legislar, pero sin suspensión de derechos. El Congreso de la Unión se las concedió. Y lo mismo sucedió en otras oportunidades, como en 1871, que se le autorizó expedir los códigos procesales civil y criminal. La misma práctica se continuó durante las presidencias de Lerdo de Tejada y de Porfirio Díaz.

Aparentemente las facultades extraordinarias estaban condicionadas a la suspensión de derechos, es decir, únicamente podían otorgarse en el contexto de una restricción. Por ello las normas expedidas fueron cuestionadas ante la Suprema Corte, alegando una violación al principio de separación de poderes. El alto tribunal, siguiendo el criterio de Vallarta, estimó que no existía violación a la separación de poderes, pues dicho principio solo implicaba una fusión permanente de poderes, lo que no impedía una delegación transitoria de facultades para expedir ordenamientos específicos.<sup>50</sup>

Tras la aprobación de la Constitución de 1917 se continuó con esta práctica, avalada por la jurisprudencia, de conceder facultades legislativas extraordinarias al presidente sin que se suspendieran derechos. Así se expidió, por ejemplo, el Código Civil Federal.<sup>51</sup>

La doctrina fue crítica con esas decisiones, alegando que se trataba de una violación a la filosofía del principio de separación de poderes.<sup>52</sup> Fue por eso que el Constituyente Permanente decidió poner fin a esta práctica y reformó el art. 49 constitucional para agregar la frase de que *en ningún otro caso se*

---

<sup>50</sup> VALLARTA, Ignacio Luis, *Votos. Cuestiones constitucionales*, México, Imprenta J.J. Terrazas, 1894, pp. 93 y 108.

<sup>51</sup> Originalmente llamado Código Civil para el Distrito y Territorio Federales en materia común, y para toda la República en materia federal. Este ordenamiento fue expedido en 1982 con fundamento en los decretos delegatorios publicados el 6 de enero y 7 de diciembre de 1926 y de 3 de enero de 1928.

<sup>52</sup> Por ejemplo, TENA RAMÍREZ, Felipe, “La suspensión... *op. cit.*”; y DE LA CUEVA, Mario, “La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. VII, enero-diciembre de 1945.

*otorgarán facultades extraordinarias para legislar.*<sup>53</sup> Así pues, la posibilidad de expedir decretos ley está subordinada a que se suspendan los derechos.

Hay que señalar que no existe una delimitación constitucional de las materias que puede normar el Ejecutivo en estados de excepción. De hecho, algunas normas expedidas por el presidente con fundamento en el decreto de 1942 fueron cuestionadas ante la Suprema Corte por no tener relación con la emergencia.<sup>54</sup>

Entendemos que los decretos ley no pueden ser ilimitados, sino que deben guardar una correspondencia con la situación que debe afrontarse. Por ejemplo, cuando se concedió esta facultad normativa por última vez expresamente se dispuso que el Ejecutivo podía dictar las normas para la eficaz defensa nacional.<sup>55</sup> Quizá podría existir una disposición expresa que estableciera esta delimitación de las materias sobre las que puede legislar, como sucede en otras naciones.<sup>56</sup>

La concesión de estas facultades no supone una cancelación del Poder Legislativo. El Congreso de la Unión puede seguir actuando y puede seguir expidiendo leyes. Por la urgencia el presidente no someterá a su consideración las iniciativas de normas relacionadas con la emergencia. Pero el Congreso puede seguir funcionando. De hecho, debería de seguir funcionando y cumpliendo una función de control. No lo dispone la Constitución, pero el presidente debería dar cuenta al Congreso del uso que hace de las facultades extraordinarias.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 1938. Dicha frase fue matizada posteriormente, en la reforma de 28 de marzo de 1951, para incluir los decretos delegados de los que habla el art. 131 en materia de comercio exterior. Así pues, el texto en vigor desde 1951 dispone que no podrá *depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.*

<sup>54</sup> Véase FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p. 164.

<sup>55</sup> De los arts. 4 y 5 del decreto se desprende que estas facultades eran solo para la *eficaz defensa del territorio nacional y de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales.*

<sup>56</sup> DE OTTO, Ignacio, *op. cit.*, p. 199.

<sup>57</sup> En el decreto publicado el 2 de julio de 1942 expresamente se dispuso que el presidente debería dar cuenta del uso de las facultades en su art. 6o.

Un límite que parece sí tener el Ejecutivo es reformar la Constitución. Ello en virtud de que quien delega tampoco tiene el poder de modificarla. Conforme al art. 135 constitucional el Congreso de la Unión únicamente puede acordar las reformas, pero requiere de la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales.

Por ello, para modificar la Constitución se requeriría seguir todo el proceso del precepto antes referido. Sin embargo, habría que cuestionar qué tan oportuno sería hacer un cambio en circunstancias excepcionales. Quizá podría establecerse un límite a las reformas constitucionales como el que existe en otras naciones en el sentido de que durante un estado de excepción no pueden hacerse modificaciones al texto.

## VIII. Fin del estado de excepción

Bien sea por cumplirse el plazo o la condición establecida en el decreto suspensorio, o porque el Congreso de la Unión en un diverso decreto lo acuerde, el estado de excepción debe llegar a su fin. Sin embargo, aún existe una serie de obligaciones por cumplir.

Un primer cuestionamiento es qué sucede con los decretos ley expedidos por el Ejecutivo. En otras naciones existe un proceso de conversión de estos decretos en ley.<sup>58</sup> Algo así sucedió en México en 1945, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, cuando en un decreto el Congreso de la Unión ratificó la vigencia de diversas leyes, y se dejó sin efectos la Ley de Previsiones Generales.

Esto ya no puede ocurrir en el país pues tras la reforma de 2011 el art. 29 dispone expresamente que todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante un estado de excepción quedarán sin efecto de forma inmediata a la conclusión de éste. Por tanto, no existe la posibilidad de que sean ratificadas o convertidas en leyes.

---

<sup>58</sup> DE OTTO, Ignacio, *op. cit.*, p. 206.

## LA SUSPENSIÓN O RESTRICCIÓN DE DERECHOS

José María Soberanes Díez

Pero no solo quedan sin efecto. Los decretos ley y otras medidas administrativas tienen que ser revisados de inmediato y de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este sería un procedimiento especial, por lo que no estaría sometido a las reglas de alguno de los procesos constitucionales.<sup>59</sup>

Dispone la Constitución que la Corte debe pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez. En esta norma llama la atención la referencia a la validez de la actuación del Ejecutivo, pues todas sus normas y actos ya han quedado sin efectos. Quizá se refiera a un control de regularidad con un parámetro distinto a la Constitución, a un control de convencionalidad o de legalidad, según sea el caso.

Pero la pregunta fundamental estriba en saber cuáles serán los efectos de la decisión de la Suprema Corte en caso de que considere que alguna disposición es ilegítima. Invalidarla no puede, ya que han quedado sin efectos. Por eso debe entenderse esta facultad de forma conjunta con el tercer párrafo del art. 1º constitucional incluido en la misma reforma de 2011. En ese precepto se manda que las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de reparar las violaciones a derechos humanos. Por tanto, la resolución de la Suprema Corte en uso de sus facultades, debe buscar la reparación de las víctimas de violaciones a derechos humanos que se hayan cometido por actos ilegítimos del Ejecutivo durante un estado de excepción.

La Ley General de Víctimas, además de los criterios internacionales, pueden orientar la actuación de la Suprema Corte en aras de conseguir la reparación integral mediante medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

Además de la resolución de la Corte, cuando el estado de excepción ha llegado a su fin, el Estado mexicano tiene que dar aviso a la comunidad internacional de la terminación de la suspensión como se comprometió

---

<sup>59</sup> Aunque no se ha presentado ningún caso de estos, la Suprema Corte ya contempla en la ordenación de sus asuntos en línea un tipo de expediente denominado *Revisión oficiosa de decretos de suspensión o restricción de derechos*.

en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 4.3) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 27.3).

## **IX. Conclusión**

Ante situaciones excepcionalmente graves, las constituciones prevén la posibilidad de tomar una serie de medidas extraordinarias, que bajo circunstancias ordinarias no podrían adoptarse. En el caso mexicano, estas decisiones se traducen en la suspensión o restricción de derechos y en la concesión de facultades legislativas al presidente de la República.

Las situaciones que pueden dar lugar a un estado de excepción son establecidas tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, de forma que no puede ser discrecional su adopción. Además, existe un procedimiento específico para su declaración que siempre debe seguirse, en el que intervienen tanto el presidente de la República como los secretarios de estado y el Congreso de la Unión.

El decreto por el que se adopta el estado de emergencia está sujeto a una serie de principios sustantivos, así como a límites relacionados con el ámbito temporal, espacial y personal. Asimismo, cuenta con una demarcación material pues existen una serie de derechos que no pueden ser suspendidos ni restringidos.

Junto con la suspensión de derechos pueden concederse facultades extraordinarias al Ejecutivo para que haga frente a la situación que se busca controlar. El ejercicio de estas facultades debe ser revisado por la Suprema Corte una vez que termine el estado de emergencia que tendrá como consecuencia la cesación de los efectos de las disposiciones dictadas por el presidente.

## X. Bibliografía

AAVV, *El núcleo duro de los derechos humanos*, Navarra, J.M Bosch, 2001.

ACKERMAN, Bruce, “The emergency Constitution”, *The Yale law journal*, 2004.

CÓRDOVA, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

CÓRDOVA, Miguel Ángel, “Radiografía constitucional del principio pro persona”, en *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, núm. 42, enero-junio 2020.

CRUZ VILLALÓN, Pedro, *El estado de sitio y la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

CRUZ VILLALÓN, Pedro, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, Tecnos, 1984.

DE LA CUEVA, Mario, “La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. VII, enero-diciembre de 1945.

DE OTTO, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 2001.

DEL ARENAL FENOCHIO, Jaime, “Juárez: uso y abuso de las facultades extraordinarias”, en VÁZQUEZ, Josefina, *Juárez: historia y mito*, México, El Colegio de México, 2010.

DESPOUY, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM, 1999.

## Q<sup>134</sup>

---

ESCUADERO, José Antonio, *Los orígenes del consejo de ministros en España*, Madrid, Editorial Complutense, 2001.

FAGGIANI, Valentina, “Los estados de excepción. Perspectivas desde el derecho constitucional europeo”, en *Revista de derecho constitucional europeo*, núm. 17, enero, junio 2012.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981.

FIX FIERRO, Héctor, “Comentario al artículo 29 constitucional”, en *AAVV Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Porrúa-UNAM, 2004.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005.

HÄBERLE, Peter, *El estado constitucional*, México, UNAM, 2003.

LOWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ariel, 1965.

PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2005.

SALAZAR, Pedro, “Del estado de excepción a la suspensión constitucionalizada. Reflexiones sobre la reforma al artículo 29 de la Constitución mexicana”, en Salazar, Pedro, *et. al.*, *La reforma constitucional de derechos humanos*, México, UNAM, 2011.

SOBERANES DÍEZ, José María, *La igualdad y la desigualdad jurídicas*, México, Porrúa, 2011.

SOBERANES DÍEZ, José María, *Las reformas a la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2020.

## **LA SUSPENSIÓN O RESTRICCIÓN DE DERECHOS**

**José María Soberanes Díez**

TENA RAMÍREZ, Felipe, “La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. VII, enero-diciembre de 1945.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2000.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 2008.

TUSHNET, Mark, “The political constitution of emergency powers: parliamentary and separation-of-powers regulation”, en *International Journal of Law in Context*, Cambridge University Press, núm. 3, 2008.

VALLARTA, Ignacio Luis, *Votos. Cuestiones constitucionales*, México, Imprenta J.J. Terrazas, 1894.

# Q uórum 134 Legislativo