

LA FACULTAD PRESIDENCIAL PARA LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN MÉXICO A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DEL 2011

OCHOA BAEZ PAULA¹; BARRIENTOS DEL MONTE FERNANDO²

¹ [Abogado, Universidad de Guadalajara | comsocial.UdG@redudg.udg.mx]

² [Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades | guadalupe.moreno@csh.udg.mx]

[División de Estudios Jurídicos | hector.ramirezl@csh.udg.mx]

Resumen

El presente trabajo pretende dar claridad al panorama que presenta actualmente nuestra Constitución en su artículo 29, el cual genera una polémica en tanto a los elementos que deben componerla para una adecuada protección del Estado en situaciones de extrema emergencia o excepcionales. Por ello, se llevó a cabo un análisis comparativo inductivo entre nuestra Carta Magna y la legislación de Argentina, Chile, Colombia y Perú; de lo cual se pudo apreciar la falta de elementos procesales y la carencia de una clasificación del Estado de Excepción en México, así como la inexistencia de una Ley Reglamentaria que subsane dichas lagunas. Empero, igualmente se destacan factores positivos que han sido incorporados mediante las reformas de dicho numeral y que lentamente nos permiten acercarnos a un consolidado Estado de Derecho.

Abstract

This paper aims to provide clarity to the picture currently presented our Constitution in Article 29, which generates a controversy as to the elements that must compose for adequate state protection in situations of extreme emergency or exceptional. Therefore it conducted an inductive comparative analysis between our Constitution and laws of Argentina, Chile, Colombia and Peru; of which it could be seen the lack of procedural elements and the lack of a classification of the state of emergency in Mexico, as well as the absence of a regulatory law to remedy these gaps. But also highlights positive factors which have been incorporated by the reforms of the this numeral and slowly allow us to approach an established rule of law.

Palabras Clave

Estado, Estados de Excepción, Razón de Estado, Estado de Derecho, Estado de Sitio.

INTRODUCCIÓN

La Constitución mexicana fue objeto de una reforma integral y trascendental en junio del 2011, entre los cambios mayúsculos se encuentra la modificación al artículo 1 de nuestra Carta Magna, misma que anteriormente otorgaba el goce de las “garantías constitucionales” concepto que acorde a la teoría es referente a los derechos integrados a la constitución, proceso, que permite que el Estado asegure a sus habitantes [1] frente al gobernado respecto del cumplimiento y salvaguarda de dichas prerrogativas. Representa la seguridad o protección a los gobernados dentro del Estado de Derecho [2]; el cual requiere: i) la existencia de una relación de supra a subordinación entre gobernantes, gobernados y Estado; ii) que exista un derecho público subjetivo; iii) la obligación del Estado y las autoridades de cumplir las condiciones estipuladas; y iv) que se encuentre previsto y regulado por la Ley fundamental [3].

A raíz de la reforma se ha dejado atrás el concepto de “garantías constitucionales” para adoptar el de “Derechos Humanos”, debiendo entenderse estos como el “[...] conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona.” [4] Ello aunado a lo mencionado por Schmitt, quien señaló que una Carta Magna es “una normación total de la vida del Estado, de la ley fundamental en el sentido de una unidad cerrada.” [5] Empero para cuestiones del presente trabajo tomaremos como base la definición que de la misma realiza Jellinek, y que es citada por Felipe Tena Ramírez, al mencionar que se trata de una figura que:

[...] abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado. [6]

Es así como nos situamos a las puertas de un “Estado de Derecho”, figura jurídica que implica una serie de prerrogativas que podrían definirse en su conjunto como aquella “entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.” [7]; recordando que el vocablo “Estado”, se trata de un

espacio geográfico delimitado, en el cual se identifican un grupo de individuos que se rigen bajo un determinado tipo de gobierno; una mejor definición de ello la presenta Burgoa al conceptualizarlo como un ente, una persona moral superior y omnicomprensiva que se crea y organiza por un Derecho primigenio, con elementos específicos que le permiten subsistir. [8]

La “Suspensión de garantías” tiene lugar a través de un levantamiento a los límites que la norma suprema impone a los gobernantes sobre los gobernados permitiendo así que éstos lleven a cabo una actuación eficaz sobre las circunstancias que llevaron al Estado a una situación de emergencia. [9] Se trata de una situación jurídica anómala que debe ser adoptada por el gobierno ante un peligro inminente y grave que afecte al orden y paz pública [10] cuestión que encuentra su razón de ser desde la Roma antigua donde era permitida la figura de un Dictador, nombrando por un tiempo limitado, con tal carácter, a un cónsul a petición del senado con la finalidad de que éste condujera la guerra o librara una rebelión. [11] Actualmente, el Ejecutivo federal puede estar facultado no sólo para llevar a cabo una suspensión de garantías o de derechos humanos, sino que además puede legislar de forma extraordinaria, ello bajo el argumento Maquiavélico donde resulta lícito un mal menor para evitar un mal mayor, teoría que se le conoce como “Razón de Estado” [12], en vista de que la supervivencia del Estado es de una relevancia mayor que la del Estado de Derecho, ya que si el primero se extingue por no hacer frente a las circunstancias apremiantes, no podrá volver a existir el segundo, mientras que en sentido contrario, podemos hablar de una restauración del Estado de Derecho. Dicha suspensión debe poseer determinadas características o supuestos, como lo es la temporalidad de la medida, las circunstancias conductuales (discrecional) y una pre-existencia tanto del Estado de Derecho como de los Derechos Humanos. [13]

México, como se señala en la tabla 1, no cuenta con una clasificación conceptual de su estado de excepción, únicamente prevé una suspensión y restricción de determinados derechos resguardados por la Constitución y los tratados internacionales, cuando el Estado mexicano afronte una invasión o perturbación grave a la paz

pública, ello con la finalidad de poder hacer frente a los actos que atenten contra el Estado; siendo necesario que la solicitud del presidente se encuentre debidamente motivada y sea aprobada por el Congreso o la Comisión Permanente en casos de receso del primero.

Para el caso de Argentina [14], su constitución en el artículo 23 prevé como requisitos para poder decretar un estado de sitio, la existencia de una situación de conmoción interior o de ataque exterior, disponiendo circunstancias similares a las nuestras, incluso en la ausencia de una Ley reglamentaria. Tabla 2.

Empero, en Colombia [15] encontramos que se prevé una clasificación específica para los Estados de Excepción, situación inexistente en México, dividiéndolo en: Estado de Guerra Exterior, Estado de Conmoción Interior, Estado de Emergencia.

Igualmente, la constitución peruana [16] establece una clasificación de los Estados de Excepción, separándolos en: Estado de Emergencia y Estado de Sitio. Los cuales requieren un acuerdo entre el Presidente y el Consejo de Ministros, y tendrá lugar por un tiempo determinado (60 días para el Estado de Emergencia y prevé prórroga, no más de 45 días en caso de Estado de Sitio y su prórroga requiere aprobación del Congreso), en todo el territorio nacional o en parte de él.

Finalmente, como se pudo apreciar en el cuadro comparativo (tabla 1), Chile [17] es la nación que cuenta con una mayor clasificación de sus Estados de Excepción, cada uno con características especiales y elementos específicos para su surgimiento: Estado de Asamblea, Estado de Sitio, Estado de Catástrofe, Estado de Emergencia. Cabe señalar que la nación chilena cuenta con una Ley orgánica constitucional, la cual regula en mayor medida los Estados de Excepción.

Por lo que a 100 años de la promulgación de nuestra Constitución, y ante la actual situación del país en su ámbito interno como en su relación internacional y compromisos pactados con diversas naciones para el respeto y salvaguarda de los Derechos Humanos; colisionamos con dicha facultad dando cabida a la duda de si un tema de tanta delicadeza no debe ser analizado nuevamente, ante la lupa comparativa de América Latina, para constatar si realmente nuestra norma se encuentra a la altura de los convenios

mundiales en pro de los Derechos Humanos, y por ende en aptitud de enfrentar posibles futuras situaciones que encajen en la hipótesis planteada en nuestra Carta Magna.

Por ello este trabajo pretende dar respuesta a la incógnita de si, ¿la regulación del estado de sitio o estado de excepción en México, cuenta con los elementos necesarios para salvaguardar los Derechos Humanos?

MATERIALES Y MÉTODOS

Se analizó el artículo 29 Constitucional a través de la comparativa inductiva de los aspectos positivos y negativos en los requisitos necesarios y procesos constitucionales para que tenga lugar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías en el Estado, en relación a diversas constituciones de América Latina.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Actualmente, México cuenta con una Ley Reglamentaria del artículo 29 Constitucional que se encuentra en discusión, la cual no contiene todos los elementos necesarios para subsanar las lagunas que hasta la fecha han rodeado a dicho numeral, sin embargo un adecuado proceso legislativo y mejoras en la Ley reglamentaria propuestas podría ser el germen que evitase la repetición de lo acontecido entre el 1 de junio de 1942 y el 28 de septiembre de 1945 [18], única ocasión en que existió una suspensión de Garantías en la República, bajo el argumento de un supuesto estado de peligro grave por la Segunda Guerra Mundial, lo cual desencadenó en la limitación de los derechos consagrados por los numerales 4, 5 párrafo primero, 6, 7, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21 párrafo tercero, 22, 23, 24, y 25 constitucionales; emitiéndose 450 leyes y decretos por el entonces ejecutivo federal, las cuales lejos de apearse a combatir el estado de emergencia, fueron un punto de fuga para ordenamientos arbitrales y carentes de formación legislativa.

Actualmente el Presidente de la República ha presentado una solicitud de suspensión de garantías a la par de una repentina actividad en el Congreso respecto de una propuesta de Ley Reglamentaria [19] del artículo 29 Constitucional,

lo cual genera inquietudes entre la comunidad jurídica. Encontrando razonable y apegada a mi investigación, lo señalado por el Presidente y la Secretaria de Derechos Humanos de la ANAD, quienes señalaron en La Jornada [20], que entre las principales carencias de la nueva legislación propuesta, se encuentran:

[...] la falta de elementos objetivos para determinar las circunstancias que ameritan la suspensión de garantías; la libertad interpretativa que concede a las autoridades para establecer los casos en los que procede la suspensión de los derechos fundamentales, y la falta de controles reales y efectivos que eviten la comisión de abusos y excesos de los órganos del Estado.

De esta investigación resulta evidente que México se encuentra atrasado en su normativa, y que la actual solución propuesta por el Congreso no satisface los elementos y requisitos necesarios para una adecuada protección de los derechos humanos que garantice un restablecimiento del Estado de Derecho.

CONCLUSIONES

México debe dar una pronta respuesta a la propuesta de una Ley Reglamentaria del artículo 29 Constitucional, que subsane las carencias procesales y de requisitos elementales para los supuestos de Estados de Excepción.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad de Guanajuato por el apoyo brindado y la confianza depositada en esta investigación, así como al Doctor Fernando Barrientos del Monte por todas las horas que dedicó a compartir su conocimiento y explicarme el proceso de investigación científica.

REFERENCIAS

- [1] Pina, Rafael de (1985). *Diccionario de Derecho*. México, D.F., México, Porrúa, p. 280.
 [2] Burgoa, Ignacio. (1992). "Las Garantías Individuales Aspecto General", *Las Garantías Individuales*. México, D.F., México, Porrúa, p. 162.
 [3] Ibid. 187

- [4] CNDH. (7 de julio de 2016). CNDH México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Obtenido de http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos
 [5] Schmitt, Carl. (2015). "Concepto Absoluto de Constitución", *Teoría de la Constitución*. Madrid, España, Alianza Editorial, p. 40.
 [6] Tena, Felipe. (2011) "El Poder Constituyente", *Derecho Constitucional Mexicano*. México, D.F., México, Porrúa, p. 22.
 [7] Burgoa, Ignacio. (1992). "Las Garantías Individuales Aspecto General", *Las Garantías Individuales*. México, D.F., México, Porrúa, p. 162.
 [8] Burgoa, Ignacio. (1989). *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. México, D.F., México, Porrúa, p.p. 147-149.
 [9] Silva, Gustavo de (2008). "Cuestiones Constitucionales" *Suspensión de garantías: Análisis del artículo 29 constitucional*. p.52. Número 19, julio - diciembre 2008.
 [10] Pina, Rafael de (1985). *Diccionario de Derecho*. México, D.F., México, Porrúa, p. 258
 [11] García, Bernardo y Rascado, Javier. (2013) "LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL DE LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN. Una Nueva Figura en el Derecho Procesal Constitucional Mexicano.", *Estudios Constitucionales*, p. 551. 11 (2)
 [12] Silva, Gustavo de (2008). "Cuestiones Constitucionales" *Suspensión de garantías: Análisis del artículo 29 constitucional*. p.54. Número 19, julio - diciembre 2008.
 [13] Ibid. 49-86
 [14] Constitución Argentina (consultado el 6 de julio de 2016). Senado Argentina. Obtenido de <http://www.senado.gov.ar/delInteres>
 [15] Constitución Colombiana (consultado el 6 de julio del 2016). Senado de la República de Colombia. Obtenido de <http://www.senado.gov.co/el-senado/normatividad/constitucion-politica>
 [16] Constitución peruana (consultado el 6 de julio del 2016). Congreso de la República Peruana. Obtenido de <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>
 [17] Constitución Chilena (consultado el 6 de julio del 2016). República de Chile Senado. Obtenido de http://www.senado.cl/capitulo-iv-gobierno/prontus_senado/2012-01-16/094234.html
 [18] García, Bernardo y Rascado, Javier. (2013) "LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL DE LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN. Una Nueva Figura en el Derecho Procesal Constitucional Mexicano.", *Estudios Constitucionales*, p. 555. 11 (2)
 [19] Dictamen de la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de restricción o suspensión del ejercicio de Derechos y Garantías. (consultada el 10 de julio del 2016), Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, obtenida de file:///C:/Users/Paula/Downloads/Dictamen_Ley_Reglamentaria_29_constitucional.pdf
 [20] Jiménez Vázquez, Raúl y Micheel Salas, Karla (5 de abril del 2016). "Reforma al Artículo 29 niega el Estado de Derecho", *La Jornada*, obtenido de <http://www.jornada.unam.mx/2016/04/05/opinion/024a1pol>

Tabla 1 y 2

Estado	Constitución	Promulgación	Reformas	Clasificación
México	Artículo 29	1917	Abril/1981; Agosto/2007; Junio/2011; Abril/2014	Ninguna
Argentina	Artículo 23	1994	No Reformado	Estado de Sitio
Colombia	Artículos 212 al 215	1991	No Reformados	- Estado de Guerra Exterior. - Estado de conmoción interior. - Estado de Emergencia.
Perú	Artículo 137	1993	No Reformado	- Estado de Emergencia - Estado de sitio.
Chile	Artículo 39 al 45	2005	No Reformados	- Estado de Asamblea. - Estado de Sitio. - Estado de catástrofe. - Estado de Emergencia.

Estado	Conceptualización del Estado de Excepción	Límite temporal definido	Limita Garantías	Facultad extraordinaria para legislar	Delimita los derechos que pueden o no suspenderse	Refiere límites espaciales	Menciona tratados internacionales	Prevé una Ley Reglamentaria
México	Ninguno	0	1	1	1	1	1	0
Argentina	Edo. de Sitio	0	1	0	0	1	0	0
Colombia	Edo. de Guerra Ext.	0	0	1	1	0	1	1
	Edo. de Conmoción Interior	1	0	1	1	1	1	1
	Edo. de Emergencia	1	0	1	1	0	1	1
Perú	Edo. de Emergencia	1	1	0	1	1	0	0
	Edo. de Sitio	1	1	0	1	1	0	0
Chile	Edo. de Asamblea	0	1	1	1	1	0	1
	Edo. de Sitio	1	1	1	1	1	0	1
	Edo. de Catástrofe	1	1	1	1	1	0	1
	Edo. de Emergencia	1	1	1	1	1	0	1