

## ANTECEDENTES DE LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

SUMARIO: 1. *Las garantías individuales.* 2. *Concepto de suspensión de garantías.* 3. *Evolución de la legislación mexicana.* 4. *Análisis de los diversos decretos que han sido dados sobre suspensión de garantías en nuestro país.*

### 1. *Las garantías individuales*

El documento más importante que reconoció la existencia de los derechos que ya flotaban en las costumbres y usos de los pueblos, con el fin de obligar al rey a respetarlos a la vez que poner un dique al poder arbitrario de que siempre había gozado, es la *Carta Magna* inglesa. Entre sus principales preceptos encontramos los que prohíben las penas pecuniarias excesivas en relación con las posibilidades de los infractores, las multas excesivas; igualmente están prohibidos los destierros, las prisiones arbitrarias y demás formas de ataques a las libertades humanas. Es fácil darse cuenta de que en este texto constitucional se consignaron las garantías de libertad, propiedad, seguridad e igualdad. Su expedición data del año 1215.

En el año 1628 apareció la *Petition of Rights*, por virtud de la cual promete el rey que no existirán aportaciones y contribuciones del pueblo sino por acto del Parlamento: proponiendo además que no habría ejército en tiempo de paz, y, por último, que nunca trataría de obtener por la fuerza recursos económicos de sus súbditos.

El *Habeas corpus* es del año 1679. Este documento nació de la siguiente manera:

Cuando el rey Carlos I aceptó y juró respeto y obediencia al documento llamado *Petition of Rights*, lo hizo con la condición de que los tribunales no le nulificarán sus determinaciones sino era con su propio consentimiento; esta condición era contraria a los usos y precedentes libertadores del pueblo de Inglaterra. Y precisamente en esta época se presenta el caso de que los tribunales pretendieron inmiscuirse en una orden arbitraria de prisión que había dado el rey, el rey reclamó; el rey Carlos II reclamó la condición impuesta por su padre para que los tribunales no se mezclaran en los mandamientos reales sino con el consentimiento del propio monarca; y la comunidad sintió tanta indignación por esta limitación a sus libertades, que la reacción produjo un documento famoso en la his-

toria de Inglaterra que es del que ya hicimos mención, o sea el *Habeas corpus*.

Este celeberrimo documento tiene por objeto examinar las órdenes de prisión dictadas por las autoridades procedentes de la Corona de Inglaterra; gracias al *Habeas corpus* los tribunales ingleses pueden examinar la legalidad de las órdenes de prisión; por virtud del mismo, las autoridades que retienen en prisión a un súbdito tienen la obligación de enviar a éste al juez competente que conoce o examina la legalidad de la prisión, de tal manera que el juez puede obtener la libertad caucional del preso entre tanto se dicta el fallo definitivo. Y como apuntamos al principio de este párrafo, el *Habeas corpus* se refiere a la garantía del debido proceso legal y, por consiguiente, a todas las garantías de que deben gozar los procesados.

Ahora sólo nos resta mencionar el *Acta de establecimiento* del año de 1701, en la que se consagran numerosas garantías en favor de una justicia expedita, y se establecieron la incompatibilidad de cargos del Parlamento con los de cualquier otra naturaleza dependientes del Poder Ejecutivo, para que la independencia de los poderes evite que el rey no corrompa a los representantes del pueblo.

Ya habiendo revisado los documentos de mayor importancia en los que fueron apareciendo, reconocidos poco a poco, los derechos del hombre y las garantías para asegurarlos, pasamos al estudio de los que más influyeron en la formación de nuestros textos constitucionales. Éstos fueron la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica del año de 1789 y la francesa expedida en el año de 1791. En ambas constituciones se consignaron la suma de las libertades humanas, oponiendo al Estado una barrera infranqueable, un hasta aquí a las arbitrariedades de los gobernantes. La carta francesa no sólo reconoció los derechos del hombre sino que los enumeró, aunque de una manera incompleta.

En nuestro país, el primer documento constitucional que consignó algunas de las garantías individuales, para salvaguardar los derechos del hombre y del ciudadano, fue la Constitución española dictada por las Cortes de Cádiz el año de 1812, pues anteriormente no existía ningún texto político que hablara de tales cuestiones, sino solamente uno que otro decreto sobre supresión de penas infamantes como azotes, palos, etcétera, libertad de industria, abolición de la esclavitud, libertad de imprenta, etcétera. Estos decretos son de los años 1810 y 1811.

La carta política a que nos estamos refiriendo no trae un capítulo especial dedicado exclusivamente a las garantías individuales, sino que los preceptos que a ellas atienden se encuentran diseminados en las distintas partes, capítulos y artículos de que está compuesta.

Así, en el título v de los tribunales y de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal, capítulo i de los tribunales en el artículo 247 establece: "Ningún español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión, sino por el tribunal competente, determinado con anterioridad por la ley." En este artículo vemos con toda claridad que se está estableciendo la garantía que otorga el artículo 13 de nuestro texto vigente, que expresa que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales, sino únicamente por aquéllos establecidos con anterioridad al hecho, y competentes.

En el artículo 287 que a la letra dice: "Ningún español podrá ser preso sin que preceda información sumaria del hecho, por el que merezca según la ley ser castigado con pena corporal, y así mismo un mandamiento del juez por escrito, que se le notificará en el acto mismo de la prisión", consigna la garantía de que nadie puede ser privado de su libertad sino mediante un mandamiento judicial que funde y motive su arresto (capítulo iii de la administración de justicia en lo criminal). Los subsiguientes artículos se refieren a las garantías de que debe gozar todo procesado, prohibiendo además el tormento, la confiscación de bienes, el allanamiento de morada del procesado, etcétera (artículos 288 a 307).

La libertad de imprenta y la de expresar ideas políticas se encuentra prescrita en el título ix de la instrucción pública, capítulo único; artículo 371: "Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y la responsabilidad que establezcan las leyes." Esta libertad así establecida se encontraba completamente restringida, ya que aparte de las que se refieren a el respeto de los derechos de terceros y ataque a la moral, existía una más trascendental que era la que se fundaba en el título ii, capítulo ii de la religión, artículo 12, el cual preceptuaba que la religión de los españoles es y será siempre la católica reconociéndola como la única verdadera, y la protegía con leyes sabias y justas. Esta restricción, como es de suponerse, hacía nugatoria la libertad de imprenta, ya que a ninguna persona le era dado escoger la religión que más le gustase, y, menos aún, el ejercicio de otra distinta de la establecida por el Estado; ni escribir, ni publicar escritos y decretos que contrarieran su dogma.

Por último, el título iv, capítulo i, artículo 172: "Las restricciones de la autoridad del rey son las siguientes: Décima. No puede el rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, etcétera." En este precepto se encuentra establecida la inviolabilidad de la propiedad así como su uso y aprovechamiento, derecho éste que es uno de los más sagrados de los

consignados en beneficio de los hombres, y el cual está pasando por una terrible crisis debido a las doctrinas sociales imperantes.

En la fracción undécima se expresa una de tantas garantías en favor de la libertad individual y en contra de las arbitrariedades de los soberanos, pues nos dice: "No puede el rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna, etcétera."

Siguiendo el recorrido histórico que estamos llevando a cabo, tropezamos con el primer texto constitucional netamente mexicano, que se debió al cura don José María Morelos y Pavón, de fecha 22 de octubre del año 1814. En este documento sí encontramos un capítulo especial que se dedica exclusivamente a las garantías individuales, bajo el rubro: "De la igualdad, propiedad y libertad de los ciudadanos." Este capítulo abarca del artículo 24 hasta el 40. En el 24 expresa que: "La felicidad del pueblo, y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas." En este artículo, el documento en estudio reconoce los derechos del hombre, dando a continuación las garantías necesarias para asegurar su observancia.

En los artículos subsiguientes establece la garantía de seguridad; la del debido proceso legal; la inviolabilidad de la propiedad y la de igualdad; así, como también la libertad de imprenta. Esta garantía se encuentra restringida en tratándose de escritos e impresos que ataquen la religión. Artículo 40: "En consecuencia, la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, perturbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos."

En el *Acta constitutiva de la nación mexicana* de fecha 31 de enero de 1824 se reconocen expresamente los derechos del hombre en el artículo 30 que a la letra dice: "La Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano"; y se dan las garantías de imprenta, la de la que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales. Respecto de la libertad de imprenta establece lo mismo que la Constitución de 1812 poniendo la restricción por lo que respecta a la religión católica que al igual que el texto citado reconoce como oficial.

La Constitución de 1824 fue la primera del México independiente, ya que la de 1814 no llegó a regir los destinos del país, pues aparte de que en ese entonces todavía no se había consumado la separación de la vieja

España, Morelos nunca tuvo la fuerza suficiente, ni moral ni material para lograr implantar dicho texto constitucional.

En esta Constitución encontramos las mismas garantías y, en igual forma que la española de 1812. II. "No podrá el presidente privar de la libertad a ninguno, ni imponerle pena alguna; ... etcétera." En este artículo se establece una de tantas garantías que aseguran la libertad de las personas.

III. "El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella ... etcétera." En éste establece la garantía de la inviolabilidad de la propiedad. En el artículo 50 fracción III de las facultades del Congreso General se encuentra consignada la libertad de imprenta.

En los artículos 146, 147, 148 y 149 se preceptúa que la pena de infamia no pasará del delincuente; que queda prohibida la confiscación; que ninguna persona puede ser juzgada por tribunales especiales y por leyes retroactivas, y que no se aplicará ninguna clase de tormento.

En tratándose de la restricción fundamental que pesa sobre la libertad de imprenta, y que es la referente a que la religión católica es la religión de Estado, y que de ninguna manera puede ser atacado su dogma, diremos, que el artículo 13 en donde se encuentra expresada dicha restricción es idéntica, y podemos asegurar que fue copiada íntegra de la Constitución dada por las Cortes de Cádiz.

A la Constitución de 1824 le sigue cronológicamente la centralista de fecha 29 de diciembre de 1836. En ella se establece que gozarán de las garantías que otorga todos los habitantes de la república, ya sea que vivan permanentemente en su territorio o sean sólo transeúntes. Los garantías que este documento concede, se encuentran en el capítulo denominarlo "Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la república". Son derechos de los mexicanos:

1. No poder ser preso sino por mandamiento de Juez competente dado por escrito y firmado, ni aprehendido sino por disposición de las Autoridades a quien les corresponda según ley... en esta fracción y en la que sigue nos encontramos con la garantía que asegura la libertad de los individuos, cuyo objeto fundamental es el de evitar los abusos de los detentadores del poder.

En la fracción III está establecida la garantía que asegura la propiedad, su libre uso y aprovechamiento: "No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte."

En la cuarta fracción expresa que no puede ser cateada la casa de

ninguna persona sino en los casos y con los requisitos que las leyes prescriben. Y, a continuación, que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales ni por leyes retroactivas; el libre tránsito por el territorio nacional, y por último la libertad de imprimir y circular sin previa censura las ideas políticas, con la restricción de rigor en tratándose de la religión católica, que según hemos venido observando, se encuentra consignada en todos los documentos constitucionales que hemos estudiado. Pero no únicamente encontramos las ya enumeradas pues también se ocupa de abolir el tormento, la confiscación y toda clase de penas que trascendieran en las personas de los familiares de los delincuentes.

Pasamos ahora al estudio de las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, de 13 de junio de 1843.

En este documento encontramos, al igual que en la Constitución de Apatzingán, un título dedicado a las garantías que tienden al aseguramiento de los derechos del hombre, nada más que con la diferencia esencial de que mientras la enumeración de la carta de 1814 era incompleta, la que ahora nos ocupa es mucho más amplia, viniendo a llenar una necesidad que se había venido palpando desde tiempo atrás.

El título que a garantías individuales se refiere es el segundo. De los habitantes de la República. Artículo 9 de los derechos del hombre.

En las fracciones de que consta este artículo se encuentran consignadas las siguientes garantías:

En las primeras, las que se refieren a la libertad individual: Nadie es esclavo en el territorio de la Nación, ninguna persona puede ser molestanda por sus opiniones pudiéndolas publicar y hacerlas circular (libertad de imprenta); nadie puede ser aprehendido sino por mandamiento judicial en forma y, demás garantías de que gozan los procesados; nadie puede ser juzgado ni sentenciado por tribunales especiales sino por el competente, siempre y cuando haya sido establecido con anterioridad al hecho; a ninguna persona le podrá ser cateada su casa, sino en los casos prescritos por las leyes, la inviolabilidad de la propiedad; y, por último, la de libre tránsito por el territorio del país.

Respecto de la garantía de tránsito, don Isidro Montiel y Duarte dice: "Desgraciadamente después de esta larga enumeración de los derechos del hombre, vino a concluir con una declaración que parece limitada a los ciudadanos mexicanos y es la última que se acaba de referir."

El artículo que habla de las garantías de libre tránsito es igual al de la Constitución centralista de 1836.

Está claro que de las constituciones que hemos estudiado hasta estos momentos es la que trae una enumeración más completa y limitada, así como también ordenada de las garantías individuales ya que casi todas,

excepción de la de 1814, sólo dedicaban uno que otro precepto aislado a tan importante cuestión.

Después de haber estudiado someramente lo relativo a las garantías individuales en todos los textos constitucionales que ha tenido la nación mexicana, desde la de las Cortes de Cádiz hasta la centralista del año de 1843, el documento de mayor importancia, y en el que encuentra plasmado el pensamiento liberal reinante en el siglo XIX, es la de 1857.

Existe en ella una enumeración más amplia y completa de las garantías individuales que encontramos en su título segundo, bajo el rubro "De los derechos del hombre." Agrega a las ya citadas en la Constitución centralista de 1843 del ejercicio del derecho de petición (artículo 8), de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, la de portar armas para su seguridad, excepción hecha de las prohibidas (artículos 9 y 10 respectivamente); la de la igualdad de las personas ante la ley sin reconocer títulos de nobleza (los cuales la Constitución no reconoce) y un sinnúmero de prebendas, consideraciones humanitarias y comodidades de que gozan los procesados, atendiendo a que mientras el procesado no ha sido sentenciado no ha deslindado su responsabilidad, por lo que es ilógico e inhumano maltratar y humillar a una persona sin que ésta haya sido declarada culpable del delito de que se le acusa. Además queda abolida la pena de muerte, existiendo únicamente en los casos de traición a la patria, parricidio, etcétera. Quedan igualmente prohibidos los monopolios y estancos, excepción hecha de los monopolios de Estado, por ser necesario que el poder público los maneje (correos, acuñación de moneda y a los privilegios concedidos a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora). Es de notarse que la enumeración es amplísima y clara, y bien la podríamos clasificar de exhaustiva en tratándose de las garantías individuales.

La Constitución vigente o sea la del año de 1917, con una que otra variación, es idéntica a la enumeración que hace de las garantías individuales en el capítulo "De las garantías individuales"; por lo tanto, lo que dijimos acerca de la de 1857 es aplicable a la actual.

## 2. *Concepto de suspensión de garantías*

La institución suspensión de garantías ha existido en casi todos los pueblos, y en todas las épocas de la humanidad; pues las naciones, tanto antiguas como contemporáneas, han pasado por momentos difíciles en que su existencia, soberanía e independencia se han encontrado amenazadas por un peligro exterior, como en el caso de una invasión por una fuerza armada enemiga; o de una guerra intestina que pretende un cambio en

las instituciones de la nación, o cualquier otro disturbio en el que peligrase el bienestar de la sociedad. En estos casos los gobernantes se han visto en la necesidad de suprimir mientras dura el peligro, los derechos más apreciados de que gozan los componentes de un determinado grupo social. Pues de nada serviría el seguir teniendo los mismos derechos que en tiempos normales, ya que por no hacer un sacrificio, que bien puede ser mínimo, desapareciera la nación de que forman parte, quedando sus componentes en la categoría de esclavos, recibiendo las humillaciones que los vencedores dan a los vencidos.

Por estas razones convincentes, según mi punto de vista, creo que en estos casos se hace indispensable para la defensa de un país el tomar medidas, tales como la detención de una persona que estorbe los fines de la sociedad, la ocupación o privación de la propiedad privada, así como su destrucción, debe hacerse sin preámbulos para no tener que lamentar más tarde mayores infortunios. A esta institución la podemos calificar de indispensable en la vida de las naciones.

El antecedente más remoto lo encontramos en Roma. Cuando la República se enfrentaba a un grave peligro, el Senado recurría a la dictadura de un magistrado a quien se daban facultades absolutas. Esta situación anormal sólo duraba un breve lapso de tiempo, pues la nación al ofrendar sus derechos lo hacía con el fin de conservarlos y afirmarlos en el futuro.

En la época en que privaba el absolutismo de los reyes y monarcas, por creérseles de origen divino; también existió esta institución aunque no fuera en forma escrita y asentada en un texto político; pero, siempre en los casos en que peligraba la soberanía e instituciones de los Estados, los monarcas confiscaban la propiedad de sus súbditos, y privaban de la libertad a los individuos, que o bien tenían simpatías por los enemigos o eran nacionales de los pueblos que los atacaban; pues es sumamente peligroso dejar en libertad y en posesión de sus bienes a personas que conspiran contra la seguridad de la nación y dan facilidades a los enemigos de la misma.

Claro está que en la mayor parte de estos casos se cometían un sinnúmero de arbitrariedades en virtud de que la autoridad del rey no tenía ninguna limitación, ni existía ningún órgano especial que opusiera resistencia a sus abusos. De esta manera no sólo privaba a los individuos de sus propiedades y libertad sino que muchas veces se les asesinaba impunemente. Por estos motivos, se hace indispensable que la persona facultada para dejar suspendidas las garantías más valiosas de que son portadores los hombres, rinda cuentas del uso que haga de ellas para evitar los males cometidos en otras épocas.

En Inglaterra, cuando el reino está en peligro, se suspende el *Writ of Habeas Corpus* para la mejor defensa de los intereses de la sociedad.

A fines del siglo xviii los Estados Unidos de Norteamérica se dan su Constitución del año de 1789. En dicho código político se consigna la suspensión del *Habeas corpus*. Esta institución fue copiada de la ley inglesa de 1777 que había suspendido las garantías respecto de las colonias americanas.

La Constitución norteamericana declara que el *Writ of Habeas Corpus* sólo se suspenderá en casos de rebelión o invasión. Don Ignacio L. Vallarta en su libro *El amparo y el Writ of Habeas Corpus* nos dice que en los primeros tiempos de la república no se llegó a usar esta institución, pues aunque en el año de 1808, con motivo de la conspiración Burr, se intentó suspender el *Habeas corpus*, decretándolo así el Senado; la Cámara de Diputados negó su voto a dicha medida. Pero cuando sí tuvo lugar la suspensión fue en la guerra civil en que varias veces se hizo uso de ella. Por tanto en los Estados Unidos la suspensión consiste en la no admisión del *Habeas corpus*, mientras que en nuestro país según el artículo respectivo de nuestra constitución de 1857 y 1917 no se suspende el amparo sino únicamente las garantías individuales, contra las cuales no es procedente dicho recurso; pero sí es admisible en tratándose de otros artículos de la Constitución, y así lo dice, pues expresa el artículo 29 que la suspensión sólo será respecto de las garantías individuales dejando abierto un amplio campo en que sí procede el juicio constitucional.

### 3. Evolución en la legislación mexicana

Sobre la legislación colonial podemos afirmar que la institución suspensión de garantías no existió expresamente; pero el monarca español, así como los virreyes que nos gobernaron, la utilizaron en los casos de grave amenaza en contra de nuestras instituciones y de nuestro territorio, viéndose en muchos casos obligados a comprar propiedades particulares y a privar a los individuos de ciertos derechos, buscando el alejamiento del mal que nos acechaba.

En donde ya encontramos algo sobre dicha institución es en la Constitución española de 1812, la cual en el título iv, "Del rey," capítulo i. De la inviolabilidad del rey y su autoridad, la fracción décima del artículo 172, establece:

no puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad (pública) común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer,

sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos.

#### Fracción undécima.

No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad ni imponerle por sí pena alguna. El secretario del despacho que firme la orden, y el juez que lo ejecute, serán responsables a la nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual.

Sólo en el caso de que el bien y la seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, podrá el Rey expedir órdenes al efecto, pero con la condición de que dentro de las 48 horas siguientes deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente.

En estos preceptos que hemos transcrito se encuentra el antecedente constitucional más lejano de la institución que nos ocupa, ya que expresan que en caso de utilidad común, y en los que el "bien y la seguridad del Estado lo exija, puede el Rey privar de la propiedad y libertad a sus súbditos", es decir, suspender las garantías que aseguren la propiedad y libertad de los individuos para hacer frente a la situación anormal en que se encuentre la nación. La Constitución actual en su artículo 29 expresa que en los casos de invasión extranjera, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto podrán suspenderse las garantías. Estos casos, sin temor a equivocarnos, son a los que se refieren las fracciones décima y undécima del artículo 172 de la Constitución de Cádiz cuando hablan de utilidad común y bien y seguridad del Estado. En donde sí existe diferencia entre la citada Constitución y la que actualmente rige los destinos de nuestro país es en lo que se refiere al órgano capacitado constitucionalmente para suspender las garantías, así como el procedimiento a seguir.

En el artículo 308 de la misma Constitución española, señala otro caso de suspensión de garantías, con la diferencia de que el órgano facultado para llevar a cabo tal suspensión son las Cortes y no el rey. Esta suspensión se aboca a las formalidades para el arresto de los delincuentes, y sólo podrá hacerse en circunstancias extraordinarias en que la seguridad del Estado lo exigiese. Este es un dato curioso, y que sólo existe en este código político, pues en todas las demás constituciones únicamente existe un órgano facultado para tal efecto.

Otro parecido entre la Constitución vigente y la española está en que la suspensión puede ser, o bien para todo el territorio del Estado, o sólo

en parte de él, pero siempre debe tener un carácter general, es decir, no puede referirse a un determinado individuo.

Nos toca ahora hacer el estudio de nuestra institución en la Constitución formulada por el Congreso reunido por don José María Morelos en el año de 1814. En este texto sólo encontramos un artículo, el 160, en que se vislumbra, aunque en forma rudimentaria, algo sobre suspensión de garantías: "Y tomar cuantas medidas estime conducentes ya sea para asegurar la tranquilidad del Estado, o bien para remover su defensa exterior; todo sin necesidad de avisar previamente al Congreso, a quien dará noticia en tiempo oportuno." Por tanto en el artículo citado se dispone algo parecido a lo preceptuado en el 29 de la Constitución que nos rige, pues interpretando su sentido, podemos decir que en casos de peligro de la seguridad interior del Estado o en caso de guerra extranjera el supremo gobierno podrá tomar cuantas medidas juzgue convenientes para volver a la normalidad. Estas medidas pueden ser: la ocupación de propiedades, la confiscación de bienes para el sustento de los ejércitos o la aprehensión de las personas que estorben a sus planes de defensa. Respecto de todo lo anterior son similares las disposiciones de 1814, 1857 y 1917. Pero en cuanto al órgano capacitado para tomar tal medida, sí difieren, ya que en la que estamos estudiando, el facultado es el supremo gobierno sin necesidad de que el congreso apruebe tal medida (situación que trae aparejado un grave error, pues en esta forma el supremo gobierno en cualquier momento que, a su juicio, existiera intranquilidad o peligro exterior le era lícito suspender las garantías de los individuos), mientras que en el artículo 29, es un órgano especial, y que presta más seguridad a los intereses de la nación. Las facultades que se concedían al supremo gobierno les podemos dar el título de dictatoriales.

En la Constitución federalista de 1824, el artículo 112, en las fracciones II y III, casi transcribe el texto del artículo 172, fracciones décima y undécima de la carta de Cádiz; pues excepción hecha de que en una el rey es el facultado, en la arriba citada es el presidente de la República con la aprobación del Senado. Aquí sí, el órgano encargado es muy parecido al de las constituciones de 1857 y de 1917. Los constituyentes de 1824 al consignar que el presidente para privar a los ciudadanos de sus derechos más sagrados en casos extraordinarios, necesitaba la aprobación del Senado o del Consejo de (Ministros) Gobierno, lo que quiso era preverse contra todo acto dictatorial, oponiéndole la fuerza de los cuerpos colegiados nombrados.

En cuanto a la indemnización de que hablan dichas constituciones, los artículos respectivos no expresan si ésta será antes o después de verificada la (suspensión) ocupación, confiscación, deterioro o destrucción

de las propiedades. Pero es de suponerse que ésta debe ser posterior, pues es lógico que un gobierno atareado en una guerra exterior o en una rebelión interna no va a distraerse en pagar indemnizaciones por propiedades confiscadas o destruidas, máxime en tratándose de nuestro país de escasos recursos. Durante un conflicto armado con un país extranjero, sería un error pagar dichas indemnizaciones haciéndonos falta armamentos y víveres para la defensa.

La Constitución centralista de 1836 se ocupa de tal cuestión en el artículo 18. Organización del Supremo Poder Ejecutivo. No puede el presidente:

Fracción II. Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna, pero cuando lo exija el bien y la seguridad pública podrá arrestar a los que fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o Juez competente a los tres días a más tardar.

Este artículo es igual al de las constituciones de 1812 y 1824, diferenciándose únicamente en que mientras en las anteriores establecían dos días para entregar al detenido, ésta nos habla de tres. En él está consignada la suspensión de una de las garantías que a la libertad de los hombres se refiere, en los casos en que se vea el peligro la seguridad y bien del Estado.

Fracción III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los departamentos; y el dueño sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de peritos, nombrando el uso de ellos por él, y según las leyes del tercero en discordia, caso de hacerla...

Este artículo dice lo mismo que los relativos de las constituciones ya estudiadas, excepción hecha del órgano capacitado para llevar a cabo tal suspensión, y en lo referente a la indemnización, pues afirma que dicha indemnización debe ser previa a la ocupación o confiscación. En la expresión algún objeto de general y pública utilidad encaja el caso de guerra extranjera, perturbación grave de la paz, etcétera.

En las *Bases de Organización de la República Mexicana de 1843* encontramos el artículo 9 que en su fracción XIII establece la inviolabilidad de la propiedad, ya pertenezca a particulares o a corporaciones. Pero en

el segundo párrafo del mismo artículo dice que cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación se hará esta previa indemnización. Este precepto es idéntico al de la Constitución de 1836, nada más que en él no dice quien es el facultado para suspender tal garantía, pero es de suponerse que es el Congreso.

Otro de los artículos de las Bases que habla de suspensión de garantías es el 198 que dice:

Que si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la nación exigiere en toda la república, o parte de ella, la suspensión de las formalidades prescritas en estas *Bases*, para la aprehensión y detención de los delincuentes, podrá el Congreso decretarla por determinado tiempo.

En este artículo se faculta al Congreso a suspender las garantías de que gozan los procesados, y ampliar las facultades del Ejecutivo en los únicos casos: de invasión extranjera, o de sedición grave que haga ineficaces los medios de reprimirla. Esta resolución se tomará por dos tercios de cada cámara. El órgano facultado es por tanto el presidente con la aprobación del Congreso General.

En donde ya la institución suspensión de garantías se encuentra claramente especificada es en las constituciones de 1857 y 1917 que en artículos del mismo número (29) y de idénticos textos (excepto en la parte que dice el artículo de la 1857 "Con excepción de las que aseguran la vida"), señalan los casos en que procede la suspensión, el órgano facultado; tiempo que dura la suspensión, etcétera. En inciso aparte hablaremos extensa y sistemáticamente de estos preceptos.

#### 4. *Análisis de los diversos decretos que han sido dados sobre suspensión de garantías en nuestro país*

Los decretos que sobre suspensión de garantías han sido dados en nuestro país los podemos clasificar en la siguiente manera: decretos en que la suspensión ha sido general, es decir, que se han suspendido la mayor parte de las garantías consignadas en los textos constitucionales, y, aquéllos en que sólo se suspenden una que otra de las garantías. También podemos hacer otra clasificación: decretos en que la suspensión abarca todo el territorio de la república y todos sus habitantes y aquéllos en que la suspensión se reduce a una determinada porción territorial que bien puede ser o una entidad, llámese departamento o estado federal, o a una determinada ciudad o pueblo en que por las circunstancias especiales en que se encuentren se haga necesaria tal medida.

Pero también existen decretos que se refieren a una determinada categoría o individualidad de delincuentes como son los salteadores de caminos o malhechores; otros, que abarcan a todos los habitantes de la república en general.

El primer decreto referente a suspensión de garantías que encontramos a partir de la Constitución de 1812, dada por las Cortes de Cádiz, es el de fecha 17 de julio de 1817. En éste, el rey Fernando VII suspendió las garantías de que gozan los procesados, es decir, las formalidades del proceso a los salteadores y malhechores que estaban poniendo en peligro la seguridad de los pueblos en que operaban cometiendo innumerables crímenes y robos. Este decreto es estrictamente constitucional ya que está de acuerdo con lo expresado en el artículo 172, fracción XI, párrafo segundo, pues en los casos en que el bien y la seguridad del Estado lo amerite puede el rey suspender las formalidades del proceso. Este decreto se refiere exclusivamente a cierta clase de delincuentes.

En el decreto de fecha 21 de octubre de 1820 la suspensión del derecho de reunión hecha por las Cortes es otro de los órganos autorizados por la Constitución de 1812 para dejar en suspenso los derechos del hombre, tratándose de un Estado de peligro o de irregularidad en que se encuentre la nación. Debo recordar que en la Constitución de 1812 son dos los órganos facultados para llevar a cabo la suspensión de determinadas garantías individuales: El rey y las Cortes.

El decreto de 13 de mayo de 1822 suspende las formalidades del juicio a los que conspiren contra la independencia del país, fundándose en las leyes promulgadas hasta 1810 y que se encuentren vigentes; y, en el artículo 21 del Plan de Iguala, ya que éste establece que después del delito de lesa majestad sigue el de conspiración contra la independencia. Este decreto es extraconstitucional, ya que cuando se promulgó no había texto constitucional que rigiera al país.

Decreto de 27 de septiembre de 1823 contra salteadores. En este decreto, que está fundado en la Novísima Recopilación, se suprimen las formalidades procesales y se juzga a los salteadores de acuerdo a lo preceptuado en el decreto de referencia.

El de 23 de abril de 1824 en que se declara la proscripción de Iturbide no es más que la suspensión de ciertas garantías como la de transitar libremente por el territorio de la república, etcétera. Esta suspensión fue completamente individualizada ya que se refería únicamente al ex-emperador al cual se le consideraba peligroso. En los dos párrafos que siguen del mismo decreto ya la suspensión se generaliza, pues suspenden las garantías individuales a los que ayudaren en alguna manera al *liberador* a penetrar a la República Mexicana.

El decreto de 23 de diciembre de 1824 es el único decreto fundado en la Constitución dada en el mismo año. En él se suspende la garantía de permanecer en cualquier parte del territorio nacional, pues por él puede el Ejecutivo trasladar y cambiar de lugar a los ciudadanos a su antojo, siempre y cuando exista peligro inmediato en contra de la seguridad del Estado.

Por medio del decreto del 4 de julio de 1824 se suspende la libertad de imprenta, es decir, la libertad de escribir y publicar escritos en contra del modo de ser y doctrinas del gobierno.

El decreto, de 16 de enero 1843 se refiere a lo mismo que el anterior, hablando sobre el abuso de la libertad de imprenta. En este régimen se considera abuso de la libertad de imprenta el publicar el más pequeño reproche contra el gobierno.

El decreto de fecha 20 de abril de 1843, es una suspensión de las más abominables, pues so pretexto del adeudo que tenía con los Estados Unidos de Norteamérica, el gobierno privó de sus bienes a las personas en un acto absurdo el cual se prestó a innumerables abusos. (Otro de 5 de mayo de 1843, sobre lo mismo.)

El decreto de 26 de diciembre de 1844 declara en estado de sitio a la ciudad de México. Esta medida fue tomada por el peligro que existía de que Santa Anna atacase o sitiase a la ciudad. Se fundó este decreto en las Bases de Organización de 1843.

Después de estos decretos citados nos encontramos con los dados en apoyo del artículo 29 de la Constitución de 1857, en la que se establecía lo mismo que en el artículo de igual número de la actual.

El primer decreto con fundamento en la Constitución citada fue el de fecha 5 de noviembre de 1857, es decir, pocos meses después de haber sido expedida la misma. Este decreto fue dado para proveer al restablecimiento del orden público y a la defensa de la independencia de nuestras instituciones. Las garantías que en él se suspenden son varias, por lo que según la clasificación que hicimos de los decretos en cuestión, lo calificamos entre los denominados generales. Las garantías suspendidas fueron las siguientes: La libertad de imprenta (artículo 7), la libertad de reunión (artículo 9), el derecho de portar armas (artículo 10), el de libre tránsito por el territorio nacional (artículo 11), la garantía de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, la garantía de propiedad (artículo 16), las garantías de que gozan los delincuentes en el proceso (artículos 19 y 21) y la de que los militares no pueden exigir, en tiempos de paz, bagaje, alojamiento, etcétera (artículo 26). Este decreto estuvo en todas sus partes de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 29 de la Constitución de 57.

Viene después un decreto de 12 de marzo de 1861 que tiene como apoyo legal las facultades amplísimas que se concedieron en el decreto arriba citado. Esta circular faculta a los gobernadores de los estados a fusilar a los ladrones y salteadores de caminos cogidos *in fraganti*. Esta facultad que se le concedía a los gobernadores de los estados es sumamente peligrosa, ya que en nuestro país, la gran mayoría de las veces estos señores son personas sin escrúpulos, de escasa cultura (militares casi todos), que aun sin necesidad de que se les dé semejante autorización han ensangrentado las entidades que tuvieron la desgracia de tenerlos como sus máximos representantes; pero lo harían teniendo ya un fundamento legal, con apoyo en el cual podrán cometer grandes fechorías so pretexto de que X persona fue sorprendida robando, asaltando, etcétera. En nuestro país estas autorizaciones son atentatorias, dada la calidad de los ejecutivos de los estados.

A la anterior circular le sigue el primer decreto juarista sobre suspensión de garantías del 1º de junio de 1861 y la circular del 19 de junio del mismo año que es la exposición de motivos del citado decreto. Las garantías suspendidas en éste fueron la primera parte del artículo 5º de la Constitución, el cual quedó en la siguiente forma: "En caso de interés público nacional todo individuo puede ser obligado a prestar trabajos personales mediante una justa retribución"; la que concede el artículo 7 que se refiere a la libertad de imprenta; el artículo 9: el 10, que se refiere a la portación de armas; las garantías de que habla la primera parte del artículo 13; la concedida en la segunda parte del artículo 21. La segunda parte del artículo 26 quedó en los siguientes términos: "En tiempo de guerra podrán exigir los militares bagaje, alojamiento y servicio personal en los términos que dispone la ordenanza."

Este decreto entraña una suspensión tan general como el de 5 de noviembre de 1857. En la exposición de motivos se da la razón de tal decreto, la cual es el pronto restablecimiento del orden en el país. Se funda en la causa "perturbación grave de la paz pública", de que habla el artículo 29 de la Constitución. La exposición de motivos destila odio y sangre en contra de los conservadores.

La circular de 11 de junio de 1861 es anticonstitucional, pues el único facultado para sancionar a los infractores de los decretos de suspensión de garantías es el presidente de la República, y la lejanía de los departamentos y demás argumentos expuestos en la circular de referencia no son suficientemente fuertes para ir en contra de lo dispuesto en la Constitución; y que dicho decreto no se puede derogar por ser de jerarquía inferior al código político que nos rige. Además, creo firmemente que el único facultado debe ser el presidente de la República, y que todas las

demás autoridades son únicamente simples ejecutores auxiliares de las órdenes de éste (ejecutivos de los estados, presidentes municipales, congresos locales, ministros de estado: poder judicial, etcétera), pues si se autorizara a todas las autoridades, daría como resultado y como consecuencia funesta, enorme cantidad de atentados de autoridades tanto civiles como militares, como aconteció en la época del decreto en cuestión, en que se daba facultades a los ejecutivos de los estados para aplicar penas gubernativas. Si se revisa nuestra historia se da una perfecta cuenta que está plagada de atentados cometidos principalmente por la casta militarista que es en la que casi siempre están depositados los puestos políticos más importantes, por lo que es sumamente peligroso conceder a éstos autorizaciones como las hechas por Juárez.

El decreto de 14 de octubre de 1861 viene a derogar la Ley de 7 de junio en la que se suspenden las garantías.

Viene después el decreto de fecha 11 de diciembre de 1861 en el que se prescribe en su artículo 1º que se declara vigente la Ley de 7 de junio haciendo aún más general la suspensión en vista de que se extiende a las garantías consignadas en el artículo 11 de la Constitución y primera parte del 27; todo esto de acuerdo con lo prescrito en el artículo 29 y con el fin de salvaguardar la independencia del país y su forma de gobierno establecida. Su duración está también de acuerdo con el artículo 29, pues el tiempo que se fija está limitado.

Le sigue uno de fecha 14 de octubre del mismo año que los anteriores. A éste lo clasificamos como anticonstitucional y más dictatorial aún que los expedidos en los países totalitarios, pues en su párrafo primero nos dice con fundamento en el artículo 2 del decreto de 11 de diciembre de 61, que expresa que se faculta omnímodamente al Ejecutivo para dictar cuantas medidas estime convenientes dadas las actuales circunstancias, con la restricción de: salvo la independencia e integridad territorial; autoriza al Ejecutivo (Juárez) a celebrar tratos y convenios, y ponerlos en vía de ejecución sin que éstos necesiten la aprobación del Senado. Esto es absolutamente absurdo y anticonstitucional pues nuestro código político preceptúa que si bien el Ejecutivo de la Unión está facultado para celebrar tratados, convenios, etcétera, éstos necesitan ser ratificados por el Congreso de la Unión para tener validez y poder ser puestos en vigor. Por lo que concluimos que tal decreto es oprobioso y que sólo pudo ser dado por incondicionales, que no otra cosa fueron los legisladores que expidieron tal decreto.

En el decreto de 2 de abril de 1862 se vuelve a poner en vigor el de 7 de junio de 1861, en que se declaran suspendidas algunas garantías individuales.

Otro decreto sobre suspensión es el de fecha 3 de mayo de 1862, en él se expresa que quedan en suspenso las garantías de que habla el decreto de 11 de diciembre de 1861. Este sí es constitucional en todas sus partes.

En el de 27 de octubre de 1862 se declara vigente el decreto de 3 de mayo.

El de 27 de mayo de 1863 tiene por objeto prorrogar la suspensión hasta 30 días después de la reunión del Congreso.

Le sigue el decreto de 8 de mayo de 1868 en el que quedan en suspenso las garantías concedidas en los artículos 13 y 21 dándose reglas especiales para procesar a conspiradores, salteadores de camino, etcétera.

Circular de gran trascendencia es la de 27 de mayo de 1868 que trata sobre la inconstitucionalidad del decreto de la legislatura de Jalisco que pretendió suspender las garantías individuales en el estado. Es inútil e innecesario hablar sobre si las legislaturas de los estados están facultadas para suspender las garantías individuales, pues según el artículo 29 de la Constitución el único facultado es el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión. He aquí una de las razones para no conceder a los ejecutivos de los estados autorizaciones para imponer penas gubernativas.

Decreto de fecha 17 de enero de 1870. En él se suspenden las garantías concedidas en los artículos 5, 7, 9, 11, 13, 16, 18; 19; 21; 26 y 27. Esta suspensión es sumamente general.

El de 18 de enero de 1870 es un decreto que en nuestra clasificación lo ponemos entre los que suspenden las garantías en una determinada porción territorial o ciudad de la República Mexicana pues en él se declara en estado de sitio al estado de Querétaro.

Decreto de 9 de abril de 1870. Se refiere a la suspensión de algunas garantías para plagiarios y salteadores. Esta suspensión se refiere a los artículos 19, 20, 21 y 23. En él se establece la forma de juzgar a estos delinquentes. Las mismas críticas hechas a varios de los decretos anteriores las podemos hacer al presente, pues él autoriza a cualquier fuerza aprehensora para que con el único requisito del previo levantamiento de un acta pueda privarse de la vida a una persona.

El último decreto expedido con apoyo en la Constitución de 1857 es el de 17 de mayo de 1876. Se suspenden las garantías otorgadas por los artículos 13, 19, 20 y 21. Esta suspensión es exclusiva para salteadores y plagiarios. En él está claramente expresado lo que se entiende por salteadores de camino. Son buenas las mismas objeciones hechas al anterior.

El decreto de 31 de mayo de 1886 es el reglamento de la Ley de 17

del mismo mes, en el que se suspendían algunas garantías para los delinquentes multicitados.

En este reglamento existe una disposición que se presta a más arbitrariedades que los anteriores, ya que en ella se faculta a simples particulares para obrar en la persecución de los bandidos con la misma autoridad que la que corresponde a la fuerza pública.

El último decreto que ha sido dado sobre suspensión de garantías es el de fecha 1º de junio de 1942, en vista de las circunstancias difíciles por las que atravesaba el país, como consecuencia de la guerra existente entre las naciones que sustentaban doctrinas totalitarias y el nuestro. Todo esto de acuerdo y con fundamento en el artículo 29 de la actual Constitución, igual al 29 de la de 1857. Este decreto es en el que ha sido más general la suspensión, es decir, en el que se han suspendido la mayor parte de las garantías consignadas en la Constitución vigente. Ninguno de los decretos anteriores había tenido un carácter tan general como este último. Las garantías suspendidas son las que a continuación se expresan:

La otorgada en la fracción I del artículo 4 que expresa que ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, etcétera. Respecto a los nacionales de los países con quienes estamos en guerra sólo podrán realizar actos de comercio con permiso del Ejecutivo. Las profesiones sufrirán restricciones y deberán sujetarse a las disposiciones del Ejecutivo. Se impedirán las ganancias ilícitas. Se suspende la garantía consignada en el artículo 5º de acuerdo con el reglamento de 1º de junio en el cual podrá el Ejecutivo exigir trabajos personales cuando la defensa del país necesite éstos. La concedida en el artículo 6 sobre expresión de las ideas y la de que habla el artículo 7, o sea la libertad de imprenta. La que prescribe el artículo 9 sobre la libertad de reunión. En el artículo 8 del reglamento o prevenciones generales se expresan claramente las limitaciones. La que establece el artículo 10 sobre portación de armas. Según el reglamento del Ejecutivo no podrán llevarse armas a reuniones. La garantía consignada en el artículo que se refiere al libre tránsito por el territorio nacional. Las que se encuentran consignadas en los artículos 14, 16, 20, 21, fracción III, que hablan de las garantías de que gozan los procesados. Las prescritas en el artículo 22; sobre este precepto que trata de las penas de mutilación, infamia, la marca, los azotes, los palos, los tormentos, etcétera, existe un gran error de Vallarta en su libro *El amparo y el Writ of Habeas Corpus*, ya que él cree que el artículo 29 de la Constitución de 1857, igual el 29 de la actual, debería expresamente decir cuáles son las garantías que aparte de las que aseguran la vida no pueden ser suspendidas por atributo in-

herente a la naturaleza humana. Pues según él, la Constitución de 1857 autoriza a imponer estas penas o formas de represión en caso de que se suspendiesen los artículos referentes. Según creo, Vallarta llega hasta el absurdo, en vista de que las citadas penas y formas de represión hace mucho que fueron desalojadas, y nadie, ni ninguna persona ni los constituyentes de 1857 jamás pensaron que la suspensión de garantías tuviera el alcance a que se refiere el señor Vallarta. Es fácil darse cuenta de esto leyendo la exposición de motivos del proyecto de Constitución de la comisión.

El decreto en cuestión, en nuestra clasificación encontraría acomodo en los que se aplican en toda la república y para todos sus habitantes.

En cuanto al órgano que lo dictó es estrictamente constitucional, ya que se apegó a lo preceptuado en el artículo 29 de la Constitución.

Jorge GURRÍA LACROIX

Instituto de Investigaciones Históricas