

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO Y ARTURO SANTANA ALFARO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

1. Planteamiento del problema

El artículo 29 de la Constitución Federal establece la suspensión o restricción del ejercicio de derechos y garantías. Este artículo previene que la restricción o suspensión sólo procederá en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública u otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Tal medida, tendrá como único fin restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos. Sin embargo, las causales para decretar un Estado de excepción se han mantenido desde la Constitución de 1856-1857. Es decir, la actual redacción del artículo 29 Constitucional refleja la realidad del siglo XIX y no la del constitucionalismo moderno del siglo XXI. Su problema no es sólo temporal, el texto tiene un problema estructural innegable, ya que la formulación sobre “cualquier otro [caso] que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” o bien de “perturbación” representa una disposición ambigua que permite un margen de interpretación profundamente discrecional. Cabe señalar que, la propia Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha señalado que los Estados no pueden argüir razones de “orden público” o “o bien común” para establecer el Estado de excepción. Por estas razones, la presente Iniciativa se propone: primero, armonizar entre la Constitución Federal con la Convención Americana de los Derechos Humanos las causas que originen el Estado de excepción, y segundo, establecer la votación por de mayoría calificada para la aprobación del Congreso para evitar la gobernabilidad unilateral y propiciar una gobernabilidad multilateral consensada.

2. Argumentos

Primero. El establecimiento de los “Estado de Excepción” tiene sus orígenes en la antigua Roma. Bajo la figura del *iustitium* se permitían poderes extraordinarios para enfrentar amenazas externas tales como guerras o invasiones, o bien internas como las rebeliones. Así entonces el Senado emitía una norma denominada *senatus consultum ultimum*, en el que se solicitaba a los cónsules y pretores romanos que eliminaran los riesgos para Roma. El término *iustitium*, construido exactamente como *solstitium*, significa literalmente “parada, suspensión del derecho”: cuando *ius stat* —explican etimológicamente los gramáticos— *sicut solstitium dicitur* ya que se dice *iustitium* cuando el derecho está detenido, como el *sol* en el *solsticio*.

Igualmente en la antigua Grecia antigua estaba la figura denominada *stasi*, que hace referencia al caos proveniente de la guerra. La *stasi* puede traducirse como detención de un orden, es decir, como suspensión de un orden establecido; en este sentido puede ser considerado como una figura análoga al *iustitium* romano.

Hay que resaltar que tanto en Roma como en Grecia, a la “*detención del derecho*” le precedía una razón de Estado a efecto de restaurar la regularidad política.

Siguiendo el origen de la figura en juego en la doctrina de la razón de Estado es la existencia del Estado mismo; y frente a la amenaza de algo que pueda destruirlo, que pueda mermarlo o partirlo, es que el mismo genera un dispositivo de defensa: suspende el orden jurídico, suspende el Derecho en busca de canalizar el ejercicio de poder para sobrevivir, “*para salvar al Estado*”.

Ahora bien, el moderno Estado constitucional ha evolucionado y adquirido márgenes de validación cada vez más acotados. Las situaciones que dan lugar a su establecimiento son los conflictos armados: invasión, guerra o conflicto interno; los originados por desastres naturales como huracanes, incendios, sismos, epidemias, crisis sanitarias, o de origen químico, biológico o nuclear, y el relacionado con crisis políticas y sociales dentro de un Estado, éste último el de mayor polémica.

Segundo. Sobre la suspensión de los derechos, en el contexto de un auténtico Estado democrático y social, resulta importante debemos preguntarnos: ¿Quién se protege con el estado de excepción? ¿Al Estado, al territorio, a su población, al orden social? ¿Cuáles son los valores y bienes que busca proteger? ¿La paz pública, la seguridad nacional, los valores democráticos? Por tanto, resulta trascendente que dilucidemos con racionalidad el medio para el establecimiento del *Estado de excepción*, sobre todo, por las diversas experiencias en América Latina, donde a través de medios constitucionales, se ha decretado el estado de sitio —la versión extrema del estado de excepción en el que las autoridades militares sustituyen a las civiles— es muestra de la desnaturalización de la medida y su utilización política.

Y no son pocas las dudas, ya la experiencia sufrida por varias poblaciones de nuestro hemisferio en décadas recientes, particularmente por desapariciones, torturas y asesinatos cometidos o tolerados por algunos gobiernos. Esa realidad ha demostrado una y otra vez que el derecho a la vida y a la integridad personal son amenazados cuando el hábeas corpus es parcial o totalmente suspendido. Como lo manifestó el Presidente de la Comisión (Interamericana de Derechos Humanos) en la audiencia sobre esta consulta:

“...la Comisión está persuadida que, así como en el pasado reciente miles de desapariciones forzadas se hubieran evitado si el recurso de hábeas corpus hubiese sido efectivo y los jueces se hubieran empeñado en investigar la detención concurriendo personalmente a los lugares que se denunciaron como de detención, tal recurso ahora constituye el instrumento más idóneo no sólo para corregir con prontitud los abusos de la autoridad en cuanto a la privación arbitraria de la libertad, sino también un medio eficaz para prevenir la tortura y otros apremios físicos o psicológicos, como el destierro, castigo tal vez el peor, del que tanto se ha abusado en el subcontinente, donde millares de exiliados conforman verdaderos éxodos”¹

Tercero. En México la suspensión de garantías está prevista en el artículo 29 constitucional que establece como supuestos de procedencia: a) **casos de invasión**, b) **perturbación grave de la paz pública**, y c) **cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto**. Esta redacción procede de la Constitución de 1857 que lo definía en términos idénticos.

Ahora bien, sobre la suspensión de garantías en el siglo XIX tenemos dos importantes referentes: el primero, el que data del 7 de junio de 1861 y en el contexto de la Guerra de Reforma (1857-1861).² Este decreto estableció lo siguiente (transcripción literal):

“El Excmo. Sr. presidente interino de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El C. Benito Juárez, presidente interino constitucional de los Estados-Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes, sabed:

Que el soberano congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 1. La primera parte del art. 5º, sección 1ª, título 1º de la Constitución quedará en estos términos: “En caso de interés público nacional, todo individuo puede ser obligado a prestar trabajos personales mediante una justa retribución.”

2. Se suspende la garantía que concede el art. 7º del mismo título y sección. La libertad de imprenta se sujetará por ahora a la ley de 28 de Diciembre de 1855 en lo que no se oponga a las leyes de reforma; pero respecto de escritos que directa o indirectamente afecten la independencia nacional, las instituciones, **el orden público** o el prestigio de los poderes, el gobierno podrá prevenir el fallo judicial, imponiendo a los autores de los escritos una multa que no pase de mil pesos, la cual se impondrá al dueño de la imprenta en caso de ignorarse quién es el autor, o cuando éste no tenga con que satisfacerla. Puede el mismo gobierno, en vez de la pena pecuniaria, imponer la de prisión o confinamiento por seis meses. Los gobernadores de los Estados podrán aplicar las

mismas penas; pero en caso de confinamiento darán cuenta al gobierno general para que designe el lugar, quedando entretanto el reo asegurando competentemente. Los diputados al congreso de la Unión quedan sometidos, lo mismo que los demás ciudadanos, a los preceptos de este artículo.

3. Para ejercer la garantía concedida por el art. 9º en asuntos políticos, se necesita el permiso de la autoridad.
4. Los gobernadores de los Estados, el del Distrito y jefes políticos de territorios, expedirán inmediatamente un reglamento sobre portación de armas, en que designarán cuáles son las prohibidas, y el requisito con que se han de portar las permitidas; bajo el concepto de que, en ningún caso podrá con este pretexto, imponerse gravamen alguno pecuniario. En este sentido queda limitada la garantía que concede el art. 10.
5. Se suspenden las garantías de que habla la primera parte del art. 13, la concedida en la segunda parte del art. 18 y en la primera y segunda parte del artículo 19.
6. La primera parte del art. 16, se limita en estos términos: “Nadie puede ser molestado en su persona, domicilio y posesiones, sino en virtud del mandamiento de la autoridad competente”.
7. Se suspende la garantía concedida en el art. 21 respecto de los delitos políticos. Solamente el gobierno general, y en caso de delito político, podrá imponer penas gubernativas, que no pasen de un año de reclusión, confinamiento o destierro. Estas penas solo las aplicará en los casos en que no hubiere consignado los reos a la autoridad judicial.
8. Desde el momento en que se empieza a obrar con las armas en la mano en el sentido de cualquiera opinión política, el delito deja de ser meramente político, y entra en la esfera de común.
9. La segunda parte del art. 26, se limita en estos términos: “En tiempo de guerra podrán exigir los militares, bagaje, alojamiento y servicio personal en los términos que dispone la ordenanza.”
10. La suspensión de estas garantías durará el término de seis meses.
11. Se declara que ha estado y está vigente la ley de conspiradores de 6 de Diciembre de 1856.

Dado en el salón de sesiones del congreso de la Unión, en México, a siete de Junio de mil ochocientos sesenta y uno.- Francisco de P. Cendejas, diputado vicepresidente.- E. Robles Gil, diputado secretario.- G. Valle, diputado secretario.

Por tanto, y con acuerdo del consejo de ministros, mando se imprima, publique, circule y observe. Dado en el palacio nacional de México, a 7 de Junio de 1861.- Benito Juárez. — Al C. León Guzmán, ministro de Relaciones y Gobernación.

Y lo comunico a V. E. para su inteligencia y fines consiguientes.

Es importante señalar que en este Decreto la referencia al concepto de “orden público”.

Por otra parte, el segundo referente, concierne al Decreto del 11 de diciembre de 1861 determinada la suspensión de algunas garantías constitucionales y se facultaba ampliamente al Ejecutivo, como a continuación de cita³ (transcripción literal):

El C. presidente constitucional de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El C. Benito Juárez, presidente constitucional de los Estados-Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 1. Se declara vigente la ley de 7 de Junio del corriente año, que suspendió algunas de las garantías que otorga la Constitución, haciéndose extensiva la suspensión que ella establece a las que conceden los arts. 11 y 27 en su primera parte.

2. Se faculta omnímodamente al Ejecutivo para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias, **sin más restricciones que la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional**, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de Reforma.

3. Esta suspensión de garantías y la autorización concedida al Ejecutivo por la presente ley, durarán hasta treinta días después de reunido el congreso, al que dará cuenta del uso que hubiere hecho de estas facultades.

Dado en el salón de sesiones del Congreso de la Unión en México, a once de Diciembre de mil ochocientos sesenta y uno.—Vicente Riva Palacio, diputado presidente.—Juan N. Guzmán, diputado secretario.—M. M. Ovando, diputado secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y observe. Palacio nacional de México, a 11 de Diciembre de 1861. —Benito Juárez. —Al C. Francisco J. Villalobos, oficial mayor encargado del despacho de Gobernación.

Y lo comunico a vd. para su inteligencia y fines consiguientes

Sobre este Decreto, resulta imprescindible la invocación de los conceptos de independencia e integridad del territorio.

Ahora bien, ya en el siglo XX, se expidió el 1° de junio de 1942 un Decreto por el que se autoriza al Ejecutivo Federal, con acuerdo del Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, la suspensión, por el tiempo de duración del conflicto, en todo el territorio nacional, de aquellas garantías que constituyeran obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación creada por el estado de guerra y con motivo de la agresión sufrida por parte de Alemania, Italia y Japón donde se hundió de dos barcos, a pesar de la condición de no beligerantes.

Con posterioridad, el 13 de junio de 1942, se expidió la Ley de Previsiones Generales relativa a la Suspensión de Garantías establecida por decreto de 1° de junio de 1942, así como el Reglamento relativo a Suspensión de Garantías.

En la Ley de Previsiones Generales relativa a la Suspensión de Garantías establecida por decreto de 1° de junio de 1942, se establecía:

a) Se entendía, por legislación de emergencia, la dictada por el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades que le confiere el artículo 3° del decreto de 1° de Junio de 1942.

b) Las autoridades locales y las municipales, tienen el deber de velar por la eficaz observancia de esta ley. El ministerio público Federal podrá dictar las órdenes y providencias para lograr una mayor eficacia en la cooperación de las autoridades.

c) La garantía otorgada en el artículo 4° de la Constitución tendrá las siguientes limitaciones: los países enemigos solamente podrán realizar actos de comercio en territorio nacional mediante autorización del

ejecutivo; sujetarse a las disposiciones que el ejecutivo dicte cuando estime perjudicial a la defensa nacional el ejercicio de determinada profesión, comercio o trabajo; impedir mediante la ley las ganancias ilícitas obtenidas mediante la especulación de artículos de consumo necesario.

d) La garantía consagrada en el artículo 5° constitucional tendrá la siguiente limitación: facultad del Ejecutivo Federal para exigir trabajos de todos aquellos que estén en aptitud de prestarlos en actividades conexas con la defensa nacional, mediante justa retribución.

e) Las garantías consagradas en los artículos 6° y 7° constitucionales no tendrán limitaciones más que la observancia de los requisitos que establezcan: las dependencias federales a cargo de los medios de difusión.

f) La garantía consignada en el artículo 9° de la constitución se sujetará a las siguientes disposiciones: los organizadores de cualquier reunión deberán dar aviso con 24 horas de anticipación al Agente del Ministerio Público Federal; los asistentes a la reunión no podrán portar armas y permitirán la presencia de la autoridad federal, a que se refiere el párrafo anterior; la misma autoridad tendrá la facultad de impedir o disolver la reunión, si aparece que ésta tiene por objeto alterar el orden público y autorizó hacer uso de la fuerza pública.

g) La garantía consagrada en el artículo 10° se restringirá de la siguiente manera: facultad del ejecutivo federal para hacer requisita de armas entre los particulares; decomisar las armas de los infractores a este precepto; facultad del Ejecutivo para reglamentar la portación de armas, la Secretaria de la Defensa Nacional será la única dependencia con aptitud legal para la expedición de permisos; prohibición absoluta de asistir a una reunión de más de 10 personas portando armas.

h) La garantía consignada en el artículo 11 de la constitución se sujetará a las siguientes disposiciones: facultad del ejecutivo para determinar los requisitos para entrar al territorio nacional o salir de él; determinar las condiciones para viajar en territorio nacional; fijar el lugar de residencia de personas al servicio de la defensa nacional.

i) Las garantías consignadas en el artículo 14 de la Constitución quedarán restringidas en la forma siguiente: el Presidente de la República podrá ordenar mediante acuerdo por escrito la concentración por tiempo indefinido de extranjeros y nacionales en lugares determinados; podrán ser ocupados los bienes y derechos reales de los países enemigos o de sus nacionales y los de personas que hayan perdido la posibilidad de realizar sus actividades normales, debido a disposiciones dictadas por un país con el que México tenga relaciones; y las propiedades o negociaciones de los nacionales, así como sus derechos reales.

j) La garantía de que habla el artículo 19 tendrá la siguiente restricción: la detención puede prolongarse a juicio del Ministerio público.

k) Las garantías consignadas en el artículo 20 que darán sujetas a las siguientes restricciones: no se decretará la libertad bajo fianza si es perjudicial para la defensa nacional, se autoriza la incomunicación, podrá ser ampliado el término de 48 horas de la fracción III del precepto constitucional, podrá suprimirse la publicidad de audiencia; no se dará entrada a ninguna demanda de amparo en que se reclame alguna disposición de las leyes de emergencia; el ejecutivo federal dictará la legislación punitiva para sancionar los delitos en que incurran funcionarios públicos en la aplicación de la legislación de emergencia.

En tanto, el Reglamento relativo a Suspensión de Garantías precisaba, entre otras cosas:

a) En la aplicación de las leyes de emergencia, las autoridades federales y locales regirán su actividad por determinadas reglas respetando la legislación de emergencia dictada por el Ejecutivo Federal.

b) En los casos a que se contrae el último párrafo del artículo 7° de la Ley de prevenciones, el Ministerio Público procederá conforme a las siguientes reglas: el agente investigador aportará pruebas del delito cometido, señalará día y hora para que en audiencia se reciban pruebas del inculpado, recibirá las pruebas y expresará su parecer sobre el caso a la Procuraduría General, el Procurador pronunciará su fallo.

c) En los casos a que se refiere el artículo 8° de la Ley, se procederá en los siguientes términos: el aviso de que trata la fracción I debe darse por escrito en el D.F. al Procurador General, o al que este encargado de la materia penal en la primera instancia; la falta de aviso de que se trata, se sanciona por el Procurador General con multa de hasta quince mil pesos o arresto por quince días, si se otorga prueba de que se dio aviso, se levantará la sanción impuesta; a quienes porten armas en una reunión se les detendrá con el auxilio de la fuerza pública y puestos a disposición de la Secretaría de la Defensa; en caso de que no se permita la presencia de los agentes federales en una reunión, se disolverá con fuerza pública y se les consignará a la autoridad judicial federal; en caso de que se haga uso de la violencia para impedir que la autoridad cumpla con su deber, los responsables serán castigados con el doble de la pena señalada; si el agente de la autoridad de la fracción IV del art. 8° no cumple con lo dispuesto, será sancionado por omisión con multa de quince días y suspensión hasta por un mes del cargo.

d) Las facultades del art. 13 de la Ley, se sujetarán a lo previsto: cuando un agente del Ministerio Público no obedezca instrucciones del Procurador, dará aviso a dicha dependencia, exponiendo sus motivos; en el caso de aseguramiento de cosas, se dejará constancia escrita de su recibo; en el ejercicio de funciones procederá acompañado de testigos.

e) La aplicación de lo dispuesto por los artículos 14 y 15 de la ley, se sujetará a lo siguiente: las medidas de que se traten estos artículos serán aplicadas por los funcionarios del Ministerio Público Federal con previo aviso a la Procuraduría General; todo delito con motivo del uso de facultad derivado del estado de suspensión de garantías, será considerado de orden federal.

Cuarto. Es importante subrayar que la actual redacción del primer párrafo del artículo 29 constitucional mantiene, con pocos cambios, el texto constitucional del siglo XIX. En particular, las causas para “suspender las garantías constitucionales” no han variado desde la Constitución de 1857. Observemos:

Artículo 29. **En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto**, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo. Si la suspensión tuviere 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 verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde.⁴

Asimismo, el artículo 29 de la Constitución de 1917 señalaba:

Artículo 29. **En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto**, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo. Si la suspensión tuviere 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 verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que la acuerde.⁵

Cabe señalar que desde 1917, se registran cuatro reformas al artículo 29 de la Constitución Federal: 1981, 2007, 2011 y 2014. En todas ellas se reproducen las mismas causales para establecer el *Estado de excepción*.

Así, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1981 se señalaba lo siguiente:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República 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 un lugar determinado las garantías que fueren obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente da la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que la acuerde.

Por otro lado, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 2007 precisaba:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraría General de la República y con la 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 un lugar determinado las garantías que fueren obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente da la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que la acuerde.

Posteriormente, en una ambiciosa reforma constitucional de 2011 –que cambió el paradigma jurídico en muchos sentidos- se impulsó un nuevo régimen con diversos tópicos como:

a) En el artículo 1º se:

- Transforma la denominación del Capítulo I, Título Primero para pasar de “De las garantías individuales” a “De los derechos humanos y sus garantías”;
- Reconoce constitucionalmente a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales al mismo nivel que los consagrados en la norma fundamental;
- Dispone que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Así, además de establecer la obligación de realizar la interpretación conforme a tratados, también se prevé la aplicación del principio pro persona, por el que todas las autoridades que aplican la ley quedan obligadas a preferir aquella norma, o aquella interpretación, que mejor proteja al ser humano;

- Dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Se trata de un mandato integral, no solamente porque está dirigido a todas las autoridades, sino porque la obligación abarca los diversos ámbitos de la actuación pública. Es un mandato para transformar el desempeño diario de las autoridades;
- Consagran los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos como fundamento de la actuación pública;
- Obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, y
- Precisa la prohibición de discriminación por motivo de preferencias sexuales.

b) El artículo 3 incluye la disposición de que la educación que imparta el Estado fomentará el respeto a los derechos humanos;

c) En el numeral 11 se reconoce el derecho al asilo y refugio para quedar: “En caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio”;

d) En el artículo 15 se prohíbe la celebración de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

e) El sistema penitenciario debe organizarse sobre la base del respeto a los derechos humanos (artículo 18);

f) En el precepto 29 constitucional se regula un nuevo régimen de suspensión y restricción de derechos y garantías, además se constituye un núcleo duro de derechos que no pueden suspenderse nunca, ni aun en estados de excepción;

g) Por otra parte, se otorga derecho de audiencia a las personas extranjeras sujetas al proceso de expulsión previsto en el artículo 33;

h) Se prevé en el artículo 89 fracción X que el Poder Ejecutivo, en la conducción de la política exterior, observará como principio el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos;

i) En el artículo 97 se suprime la facultad de investigación de violaciones graves de derechos humanos que se encontraba en la esfera competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

j) La facultad de investigación se incorporó al artículo 102, Apartado B, de manera cuestionable, como una “nueva” atribución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Además, se pretende dotar al ombudsman de mayor autonomía, verificar una consulta pública en su proceso de elección, brindar mayor fuerza a sus recomendaciones a través de un control político a cargo del Poder Legislativo (Cámara de Senadores) que podrá llamar a los servidores públicos que no acepten o no cumplan las recomendaciones y, finalmente, amplía la competencia del ombudsman a la materia laboral;

k) En el artículo 105 fracción II inciso g) se prevé que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

l) Finalmente se establece la obligatoriedad de legislar sobre determinadas materias⁶ (Ley sobre Reparación del Daño por Violaciones a Derechos Humanos, Ley a que se refiere el artículo 11 constitucional sobre el Asilo, Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de Suspensión del ejercicio de los Derechos y las Garantías, así como para expedir la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de Expulsión de Extranjeros).

Sin duda, todas las reformas de 2011 se han visto potencializadas y reforzadas en virtud de lo mandado en diversas sentencias pronunciadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los varios casos que contra México en 2008, 2009 y 2010, y dentro de los cuales destaca por sus efectos en el orden jurídico mexicano, el ya famoso caso Rosendo Radilla Pacheco vs México en (2009).

Ahora bien, con relación al nuevo régimen para la suspensión de los derechos derivada de la reforma de 2011, el entonces ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan N. Silva, escribió lo siguiente:

“... las limitaciones de los derechos no tienen cabida salvo en los casos y en las condiciones que nuestro texto constitucional establece. Propiamente hablando, la modificación experimentada en el párrafo primero del artículo inaugural de la Constitución hace notoria la distinción entre la restricción de derechos y su suspensión, siempre por lo que hace únicamente a su ejercicio. Lo anterior, sin embargo, **no debe leerse como una flexibilización para limitar derechos, dado que lo esencial de esta porción normativa es la reiteración del carácter excepcional y reglado de tal proceder.** Es una lista cerrada y explícita.

Es decir, los derechos humanos solamente se pueden restringir o suspender en los supuestos expresamente previstos en la Constitución. Y más: exclusivamente en las condiciones en ella establecidas. Apreciadas en su conjunto, estas pautas se conforman en dos requisitos inseparables para limitar derechos. No basta con la posibilidad de desprender vía interpretación una hipótesis implícita de restricción o suspensión de derechos, en razón de que, si bien ese ejercicio hermenéutico podría concluir en un nuevo caso de limitación, nunca podría completarlo con la regulación de las condicionantes en las que opera, que solo pueden ser explícitas.

En otros términos, **aunque en principio los casos en que pudieran restringirse o suspenderse derechos humanos podrían derivarse por vía de interpretaciones, aduciendo una lectura sistemática de las disposiciones constitucionales**—por ejemplo, al contrastar el enunciado normativo que reconoce un derecho con una diversa disposición orgánica del texto constitucional que confiere una atribución a alguna autoridad, para de esa forma buscar sustentar la limitación de ese derecho a la luz de dicha facultad—, lo cierto es que como las condiciones de tal limitación también deben tener base constitucional, ello es algo que solo puede ser expreso.

Quienes interpretan la Constitución pueden en un momento dado pretender haber descubierto nuevos supuestos de restricción o suspensión de derechos humanos, no explicitados en el propio texto constitucional, pero lo que de ninguna manera pueden atribuirse es la capacidad de derivar por vía hermenéutica las condiciones en las que operan tales casos implícitos de limitación de derechos, pues esa tarea corresponde en exclusiva a aquellos a quienes se encomienda el rol de instancia legisladora constitucional. Y si no se puede lo segundo, entonces lo primero no se sostiene. Por ello, bajo el texto constitucional reformado los dos requisitos son inseparables”⁷

Por otro lado, siguiendo nuestra línea argumentativa, y pese a los alcances y las transformaciones estructurales del sistema jurídico por la reforma constitucional del 2011, el artículo 29, primer párrafo, preservó, *indebidamente*, las causales para decretar el Estado de excepción del siglo XIX. Esto para quedar en los siguientes términos:

Artículo 29. **En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto**, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión 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.

Continuando con la argumentación, hay que recordar que se presentó una reforma constitucional al artículo 29 del 10 de febrero de 2014. El actual texto constitucional establece:

Artículo 29. **En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto**, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Cuarto. La actual redacción del artículo 29 Constitucional refleja la realidad del siglo XIX y no la del constitucionalismo moderno del siglo XXI. Su problema no es sólo temporal, el texto tiene **un problema estructural innegable: la formulación “cualquier otro [caso] que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” o bien de “perturbación representa una disposición ambigua que permite un margen de interpretación profundamente discrecional.**

Es evidente que las causas permitidas por el artículo 27.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado) **se encuentran asociadas a razones de seguridad nacional.** En cambio las causales para decretar el Estado de excepción que establece el artículo 29 de la Constitución Federal, salvo el caso de “invasión”, **las dos restantes requieren de una decisión discrecional del poder público en la medida en que corresponde a éstos decidir cuándo se considera que el Estado se encuentra en una situación que se traduzca en perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.** Luego entonces, esa discrecionalidad puede derivar en el abuso del procedimiento constitucional, puesto que basta la sola apreciación del presidente de la República de haberse actualizado, circunstancia prevista por la norma constitucional.

Resulta entonces que causales como “perturbación grave de la paz pública” o “grave peligro o conflicto” por razones intrínsecas del concepto se asocien más a cuestiones de “orden público” que a razones de seguridad nacional.

Recordemos que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el artículo 27 la suspensión de garantías, y en el 29, las normas de interceptación, precisando que **“ninguna norma puede ser interpretada en el sentido de suprimir y limitar injustificadamente el ejercicio de derechos, desnaturalizándolos o vaciándolos de contenido efectivo”.**

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos, en sus artículos 27.1 y 27.2, 25.1 y 7.6, precisa que:

Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

Quinto. Por su parte, la Corte Interamericana ha definido estándares de protección y obligaciones de los Estados parte. En la Opinión Consultiva OC-6/86,⁸ estableció que “**en circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, la Convención permite suspender temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados (art. 27)**”. En este sentido, la CoIDH precisó:

“El artículo 30 se refiere a las restricciones que la propia Convención autoriza a propósito de los distintos derechos y libertades que la misma reconoce. Debe subrayarse que, según la Convención (art. 29.), es ilícito todo acto orientado hacia la supresión de uno cualquiera de los derechos proclamados por ella. **En circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, la Convención permite suspender temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados (art. 27).** En condiciones normales, únicamente caben restricciones al goce y ejercicio de tales derechos. La distinción entre restricción y supresión del goce y ejercicio de los derechos y libertades resulta de la propia Convención (arts. 16.3, 29.a y 30). Se trata de una distinción importante y la enmienda introducida al respecto en la última etapa de la elaboración de la Convención, en la Conferencia Especializada de San José, para incluir las palabras “al goce y ejercicio “, clarificó conceptualmente la cuestión (Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969, Actas 5 y Documentos, OEA/Ser. K/XVI/1.2, Washington, D.C. 1973 (en adelante “Actas y Documentos “) repr. 1978, esp. pág. 274).

Asimismo, de acuerdo a los razonamientos de la CoIDH, para que sea procedente la suspensión o restricciones de los derechos humanos es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:⁹

- a) Que se trate de una **restricción expresamente autorizada por la Convención** y en las condiciones particulares en que la misma ha sido permitida;
- b) Que los fines para los cuales se establece la restricción sean legítimos, es decir, que obedezcan a **“razones de interés general”** y no se aparten del “propósito para el cual han sido establecidas “. Este criterio teleológico, cuyo análisis no ha sido requerido en la presente consulta, establece un control por desviación de poder; y
- c) Que tales restricciones estén dispuestas por las leyes y se apliquen de conformidad con ellas.

Por otra parte, la CoIDH en la misma Opinión Consultiva señaló que no puede **“invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real.”** Ello, de conformidad a lo siguiente:

“31. La Corte expresó al respecto en anterior ocasión que es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana... **No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de “orden público” y “bien común”, ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a de la Convención).** Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención (La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 66 y 67)”.

Este criterio se había vertido ya con anterioridad por la CoIDH¹⁰ en la OC-5/85 al señalar lo siguiente:

67. No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de **“orden público” y “bien común”, ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a) de la Convención).** Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.

Sexto. Una de las importantes reformas constitucionales de 2011 fue, sin duda, la incorporación de principio *pro homine* o el principio *pro persona*. Sin embargo, la aplicación de dicho principio tiene sus dificultades técnicas que hay que dilucidar en la resolución de casos abstractos y concretos: primero, cuáles son las bases para determinar la interacción entre la Constitución y los tratados que contengan normas de protección de derechos humanos de las

personas, y segundo, qué implica el mandato específico para la interpretación de las normas en derechos humanos, cualquiera que sea su naturaleza o posición en el sistema jurídico.

Hay que recordar que, desde la década de los años ochenta, la CoIDH dejó entrever en sus resoluciones la definición del principio *pro persona*. Entonces el juez Rodolfo E. Piza Escalante, en uno de sus votos adjuntos a una decisión de la CoIDH, conceptualizó dicho principio como:

[Un] criterio fundamental [que] [...] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, **la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen.** [De esta forma, el principio *pro persona*] [...] conduce a la conclusión de que [la] exigibilidad inmediata e incondicional [de los derechos humanos] es la regla y su condicionamiento la excepción.¹¹

En años posteriores, este principio fue adoptado por los tribunales federales, incluso antes de la reforma de 2011. Así, lo demuestra un criterio jurisprudencial de un Tribunal Colegiado de Circuito:

“El principio *pro homine* que implica que la interpretación jurídica siempre **debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio**, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria”.¹²

Ahora bien, una vez vigente la reforma de 2011, buena parte de tribunales colegiados empezaron a pronunciarse sobre la conceptualización y aplicación de tal principio. Veamos algunos criterios jurisprudenciales:

“Con motivo de las reformas constitucionales de 10 de junio de 2011, el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, **para favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.** Así, existe la obligación constitucional de velar por la interpretación más extensiva sobre el punto jurídico a dilucidar -principio *pro homine*-, que también está recogido en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente, dado que esto deriva en respetar el principio de acceso a la justicia, previsto en el numeral 17 de la Ley Suprema, que obliga a las autoridades en todos los procedimientos, incluyendo los administrativos, a dar oportunidad de defensa y atender a la integridad de los escritos presentados. Por ello, si la autoridad administrativa en un procedimiento requiere al gobernado para que, entre otras cosas, señale domicilio para recibir notificaciones y éste desahoga lo solicitado en una hoja membretada con su nombre y domicilio, se debe atender a la integridad del documento, concluyendo que a falta de otro citado expresamente, en ese inmueble se realizarán las posteriores notificaciones que deban ser personales.”¹³

“La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al explicar el alcance de este principio, en relación con las restricciones de los derechos humanos, expresó que **“entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido”**. Así, cuando esa regla se manifiesta mediante la **preferencia interpretativa extensiva, implica que ante diferentes interpretaciones de un dispositivo legal, debe optarse por aquella que conduzca a una mejor y más amplia protección de los derechos fundamentales, descartando así las que restrinjan o limiten su ejercicio.** Bajo este contexto, resulta improcedente que, a la luz del principio *pro homine* o *pro persona*, pretendan enfrentarse normas de

naturaleza y finalidad distintas, sobre todo, si no tutelan derechos humanos (regulan cuestiones procesales), pues su contenido no conlleva oposición alguna en materia de derechos fundamentales, de modo que el juzgador pudiera interpretar cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona; de ahí que si entre esas dos normas no se actualiza la antinomia sobre dicha materia, el citado principio no es el idóneo para resolver el caso concreto”¹⁴

Asimismo, los tribunales federales ha determinado que para aplicar el principio *pro homine es ponderar* el peso de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, **lo que implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio.**¹⁵

Por otra parte, según criterios jurisprudenciales, el referido principio –su directriz interpretativa- tiene dos variantes¹⁶ por la cual se busca optimizar más un derecho constitucional. Esta variante, a su vez, se compone de:

1.) Principio *favor libertatis*, que postula la necesidad de entender al precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juicio, e incluye una doble vertiente: **primera, las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos humanos no deberán ser interpretadas extensivamente, sino de modo restrictivo** ; y segundo, debe **interpretarse la norma de la manera que optimice su ejercicio** ;

2.) Principio de protección a víctimas o principio *favor debilis* ; primero, referente a que en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto, es menester considerar especialmente a la parte situada en inferioridad de condiciones, cuando las partes no se encuentran en un plano de igualdad; y segundo, la directriz de preferencia de normas, la cual prevé que el Juez **aplicará la norma más favorable a la persona, con independencia de la jerarquía formal de aquélla** .

En sentido, y una vez entendido el concepto del principio *pro homine*, y comprendido su directriz interpretativa, resulta evidente que las causas para decretar el Estado de excepción, previstas en el artículo 29 constitucional –y basadas en razones de seguridad nacional, pero también de orden público- dan pauta a interpretaciones más extensas para la restricción o suspensión de los derechos humanos.

En cambio, las causales previstas en la Convención Americana de los Derechos Humanos para que un Estado parte suspenda o restrinja el *Habeas Corpus* -que atienden a razones estrictas de seguridad nacional- son interpretación restringida y favorecen la optimización de los derechos. Por tanto, es consecuente, la armonización de las causales para decretar el Estado de excepción previstas en la Constitución Federal con las que contempla la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Séptimo. Al momento de presentar la presente Iniciativa, se discute de la minuta la minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la Cámara de Diputados.

El referido proyecto de Ley Reglamentaria desarrolla tres importantes conceptos como causales para decretar el Estado de excepción: el de “*Invasión*”, “*Perturbación grave de la paz pública*” y “*Grave peligro o conflicto*” . Esto es:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Invasión. La entrada de fuerzas armadas, sin la autorización correspondiente, pertenecientes a otro Estado, a cualquier parte del territorio nacional;

II. Perturbación grave de la paz pública. Situaciones de violencia que alteren la estabilidad social y pongan en riesgo la integridad, seguridad o libertad de la población o de una parte de ella; y que representen una amenaza a la capacidad de las instituciones del Estado para hacer frente a dichas afectaciones;

III. Grave peligro o conflicto. Circunstancias excepcionales que generen afectaciones a la población por factores de orden sanitario, ambiental, climático, químico o físico, o bien, por acciones que los expongan a emergencias o desastres, sean de origen natural o antropogénico, y

IV. Restricción o suspensión. Restricción o suspensión del ejercicio de derechos y sus garantías en términos del artículo 29 constitucional

Si se examina con cuidado, el concepto de “Invasión” es más cercano a razones de seguridad nacional y que intrínsecamente se asocia a la integridad del territorio e preservación de la soberanía e independencia del Estado. Sin embargo, los conceptos de “*Perturbación grave de la paz pública*” y “*Grave peligro o conflicto*” se asocian al concepto de orden público e interés social.

En argumentos anteriores hemos citado que la CoIDH se ha pronunciado en el sentido de que *no puede “invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real.*

Al reflexionar sobre el concepto de “orden público” o “bien común” es menester hacer una exploración en los criterios jurisprudenciales, para determinar su alcance y significado.

Los tribunales federales han señalado que el “orden público y el interés social se perfilan como **conceptos jurídicos indeterminados**, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso (...) se debe tener presentes las **condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social**”.¹⁷ Asimismo, según los jueces para aplicar “el criterio de interés social y de orden público, **se debe sopesar** el perjuicio que podría sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado y el monto de **la afectación a sus derechos** en disputa, con el perjuicio que podrían sufrir las metas de **interés colectivo perseguido** con los actos concretos”.¹⁸

Octavo. Sin duda, la suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática. Sin embargo, el Estado de excepción puede dar origen a los abusos, y que de hecho, se han dado en la región. Y cuando las medidas de excepción no están plenamente justificadas a la luz del ejercicio efectivo de la democracia representativa se tiene el riesgo de iniciar un régimen autocrático.

Siendo que la suspensión o restricción de los derechos un asunto toral en las democracias, resulta consecuente que el Congreso de la Unión apruebe, **por votación calificada de los miembros presentes de cada una de las Cámaras**, a efecto de que se permita el libre juego democrático de los diferentes grupos parlamentarios y **abandonar la gobernabilidad unilateral y adoptar la gobernabilidad multilateral consensada.**

3. Fundamento legal

Por todo lo anteriormente expuesto, quienes suscriben, **Alberto Martínez Urincho y Arturo Santana Alfaro**, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 numeral 1 del

Reglamento de la Cámara de Diputados; sometemos a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente::

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 29. En los **casos de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado**, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **con la aprobación de las dos terceras partes, de quienes integran las cámaras del Congreso** de la Unión 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. **En caso de que el Congreso no se encuentre reunido, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato.** 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.

...

...

...

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Corte interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC.8/87 del 30 de enero de 1987, “El Habeas Corpus bajo suspensión (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), numeral 36.

2 Memoria Política de México, “1861 Decreto del congreso. Se suspenden algunas garantías constitucionales y se faculta ampliamente al Ejecutivo”, Fuente consultada el 5 de Abril de 2016, www.memoriapoliticademexico.org/Textos/3Reforma/1861SGC.html

3 *Ibidem*.

4 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)”, fuente consultada el 5 de Abril de 2016. www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf

5 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)”, versión original, fuente consultada el 5 de Abril de 2016.

www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf

6 Según el Quinto Transitorio del Decreto del 11 de junio de 2011, se deberían promulgar, en el término de un año, las siguientes leyes reglamentarias: Ley sobre Reparación del Daño por Violaciones a Derechos Humanos; Ley a que se refiere el artículo 11 constitucional sobre el Asilo; Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de Suspensión del ejercicio de los Derechos y las Garantías, y la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de Extranjeros.

7 Silva Meza, Juan N., “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, Anuario de derecho constitucional latinoamericano, año XVIII, Bogotá Colombia, 2012, pp. 156-157

8 Corte Interamericana de Derechos humanos, Opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, numeral 14.

9 *Ibidem*, numeral 18.

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 “La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”.

11 “Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante”, en Corte Interamericana de Derechos Humanos Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva oc-7/86 del 29 de agosto de 1986, serie A, núm. 7, párr. 36. También revisar la “Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante”, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva oc-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, párr. 12.

12 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Principio *pro homine*. Su aplicación es obligatoria. Época: Novena Época, Registro: 179233, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Febrero de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis:I.4o.A.464 A, Página: 1744.

13 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acceso a la justicia y *pro homine*. Las autoridades administrativas tienen obligación constitucional de aplicar esos principios al momento de proveer sobre el desahogo de un requerimiento (reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011), Época: Décima Época, Registro: 2000183, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 3, Materia(s): Constitucional, Tesis: VI.3o.A.3 A (10a.), Página: 2223

14 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Principio *pro homine* o *pro persona*. Si en un caso concreto no se actualiza la antinomia de dos normas que tutelan derechos humanos para que el juzgador interprete cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona, aquél no es el idóneo para resolverlo. Época: Décima Época, Registro: 2005477, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, Materia(s): Constitucional Tesis: II.3o.P. J/3 (10a.), Página: 2019

15 Ver, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Principio *pro homine*. Variantes que lo componen, Época: Décima Época, Registro: 2005203, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: I.4o.A.20 K (10a.), Página: 1211

16 *Ibidem*.

17 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Suspensión, nociones de orden público y de interés social para los efectos de la, Época: Novena Época, Registro: 199549, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Enero de 1997, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.3o.A. J/16, Página: 383

18 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Suspensión definitiva. Es procedente su otorgamiento cuando el acto reclamado consiste en el requerimiento de información y documentos que el quejoso estima son confidenciales (artículos 31 de la ley federal de competencia económica y 33 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Época: Novena Época, Registro: 185639, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Octubre de 2002, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.9o.A.58 A, Página: 1454

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.

Diputados: Alberto Martínez Urincho, Arturo Santana Alfaro (rúbricas).