

## VOLUMEN II

CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN 34  
DEL 14 DE DICIEMBRE DE 2016

EXPIDE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

y de Derechos Humanos con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**La Secretaria diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez:** Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación



**Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos**

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DE DERECHOS HUMANOS, REFERENTE A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE EXPIDE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

*Declaratoria de Publicidad.  
Diciembre 14 del 2016.*

**Honorable asamblea:**

A las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos, fue turnada para su estudio, análisis y dictamen, 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.

Las Comisiones Unidas, con fundamento en los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45 numeral 6, incisos e), f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1, fracción I, 81, numeral 1, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, 173, 174, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, al tenor de lo siguiente:

**I. Antecedentes**

**A.** En sesión plenaria celebrada el 14 de agosto de 2013, las y los Senadores Ángel Benjamín Robles Montoya, Armando Ríos Piter, Dolores Padierna Luna, Iris Vianey Mendoza Mendoza, Zoé Robledo Aburto, Raúl Morón Orozco, Sofío Ramírez Hernández, Luis Sánchez Jiménez, Isidro Pedraza Chávez, Víctor Manuel Camacho Solís, Angélica de la Peña Gómez, Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Adolfo Romero Lainas, Mónica Tzasna Arriola Gordillo, Adriana Dávila Fernández, Lorena Cuellar Cisneros y Fidel Domédocis Hidalgo, presentaron iniciativa con proyecto



### **Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos**

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente dictó turno para su análisis y dictamen a las Comisiones de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos.

**B.** El 14 de agosto de 2013 mediante oficio número DGPL-1P2A.-600 de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, se dispuso que se rectificara el turno de dicha iniciativa y fuese turnada a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

**C.** El 22 de octubre siguiente, el titular del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I y el párrafo tercero del artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó ante el Senado de la República Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada por la mesa directiva de la Cámara de Senadores, mediante oficio No. DGPL-1P2A.-3008, a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos, para el análisis y la elaboración del dictamen correspondiente.

**D.** El 09 de diciembre de 2015 fue sometido a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, el dictamen aprobado por las Comisiones de referencia, siendo aprobado con un total de 88 votos a favor, 8 en contra y cero abstenciones y, remitido a la Cámara de Diputados.

**E.** En sesión ordinaria celebrada el 14 de diciembre de 2015, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados informó de la recepción de la Minuta de referencia, instruyendo que la misma fuese remitida para dictamen a las Comisiones



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Unidas de Gobernación y Derechos Humanos; siendo recibido en la misma fecha el expediente de mérito por las Comisiones indicadas.

### II. Contenido de la minuta

La Minuta en cuestión reglamenta el proceso de suspensión o restricción del ejercicio de derechos y garantías a que hace referencia el artículo 29 Constitucional. Dispone 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. Dicha medida, tendrá como único fin restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos.

Queda previsto que la restricción o suspensión sólo podrá decretarse por la única razón que los derechos y garantías restringidos o suspendidos fuesen un obstáculo para hacer frente de manera diligente a la situación excepcional, y siempre y cuando sea por el menor tiempo posible. En una Ley de tan importante naturaleza, se prevén medidas especiales, tales como la imposibilidad de modificar, suspender o derogarse la propia Ley durante la vigencia de un decreto de restricción o suspensión. Asimismo, deberán observarse las obligaciones que imponen los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como el Derecho Internacional en la materia.

También quedan previstos los derechos que integran el coto vedado y que, ni aún en los Estados de excepción podrán suspenderse: la no discriminación; el reconocimiento de la personalidad jurídica; la vida; la integridad personal; la protección a la familia; al nombre; a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada, la tortura y los tratos o



## **Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos**

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

penas crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de la privación de la libertad por no poder cubrir una obligación contractual; la prohibición de las detenciones arbitrarias; el derecho de las personas privadas de la libertad a ser tratadas humanamente y con el respeto debido a su dignidad inherente; la prohibición del desplazamiento o expulsión forzados; aquellos otros que así se determinen por la Constitución y el Derecho Internacional, y las garantías administrativas y judiciales indispensables para la protección de los derechos no susceptibles de restricción ni de suspensión, conforme al debido proceso.

Además, detalla el proceso para aprobarse la restricción, donde sucintamente, el Presidente mandará la solicitud al Poder Legislativo, quien sesionará, a más tardar, dentro de las 24 horas siguientes y resolverá dentro de 48 horas. En caso de solicitarse medidas excepcionales, y se encontrara en periodo de receso, se convocará a sesión extraordinaria al Congreso de la Unión para que apruebe la solicitud, la rechace o le realice modificaciones. Se dará publicidad nacional e internacional a la medida y, la SCJN se pronunciará sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que emita el Ejecutivo Federal.

En la Minuta se prevé el principio de proporcionalidad que deberá observarse ante todo proceder público. También, la previsión de la publicidad de la medida, al remitirse al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas, la posibilidad de controvertir los actos realizados vía el juicio de amparo o las acciones de inconstitucionalidad, la vigilancia permanente del Congreso de la Unión con la posibilidad de modificar o terminar en cualquier momento el estado de excepción, la vigilancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto de la constitucionalidad y convencionalidad de las medidas adoptadas, entre otras.

## **II. Consideraciones de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos**





## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Sobre la suspensión y restricción de los derechos y garantías

Los derechos humanos son la pieza angular del engranaje estatal erigido bajo el modelo de un “Estado constitucional y democrático de derecho”. Tomarse en serio los derechos implica darles su real alcance y dimensión, vivenciarlos, hacerlos efectivos sin más, pero también protegerlos como ninguna otra cosa, hacer de ellos el elemento máspreciado del que ninguna sociedad puede legítimamente renunciar.<sup>1</sup>

En este sentido, se plantea la necesidad de expandir el efecto irradiador de los derechos humanos a todo el ordenamiento jurídico y a toda actividad del Estado regulada por él, así como proteger a toda costa el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

La cuestión se reduce entonces a lograr conciliar sin fricciones tanto el pleno ejercicio de derechos como su plena tutela. Sin embargo, surge un problema cuando existen diversas motivaciones legítimas en conflicto o cuando diversos intereses democráticos pretenden ser llevados a cabo, pero el ejercicio de uno puede tensarse con el ejercicio de otro. Es en este sentido cuando se habla de restricción o limitación legítima.

Dentro de la teoría general de los derechos humanos suelen emplearse distintas denominaciones como “núcleo esencial básico”<sup>2</sup>, “esfera de lo indecible”<sup>3</sup>, “coto vedado”<sup>4</sup> o catálogo intangible para referirse a aquél

<sup>1</sup> GREPPI, Andrea. *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*. Ed. Trotta. Madrid, 2006. Pág. 28-30.

<sup>2</sup> Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, derivada del artículo 53.1 de la Constitución Española que indica: “Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a)” Citado en: MALDONADO SMITH, Mario Eduardo. *Torres de Babel, Estado, Multiculturalismo y Derechos Humanos*. UNAM. 2015, México. Pág. 124.

<sup>3</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Vol. I*. Ed. Trotta. Trad., de Perfecto Andrés Ibáñez y et., al. Madrid, 2011. Pág. 775. Citado en: MALDONADO SMITH, Mario Eduardo. *Torres de Babel*. Ob. Cit. Pág. 124.

<sup>4</sup> GARZÓN Valdés, Ernesto. “Representación y democracia” En: *Derecho, ética y política*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993. Pág. 644 y ss. MALDONADO SMITH, Mario Eduardo. *Torres de Babel*. Ob. Cit. Pág. 124.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

contenido que bajo ninguna circunstancia puede ser objeto de suspensión o restricción alguna. Esto es así, porque dicho contenido constituye el piso mínimo que debe de ser observado bajo cualquier circunstancia para garantizar la existencia del ser humano.

Lo anterior no implica que los demás derechos no inmersos en el coto vedado puedan ser objeto, en determinadas situaciones, de una suspensión o restricción para salvaguardar un bien jurídico superior que se estima preciado y que para su vigencia, ante situaciones excepcionales, amerita un sacrificio – siempre temporal– de otros derechos. Este bien jurídico, en todo caso, debe ser legítimo, democrático y compatible con los principios constitucionales, de los cuales, la protección a los derechos humanos es parte inescindible.

Precisamente, para garantizar las condiciones de estabilidad necesarias que permitan la protección de todos y cada uno de los derechos fundamentales, en ciertas ocasiones es necesario suspender o restringir algunos de ellos.

Existe una opinión errónea que considera el ejercicio de los derechos humanos como una condición absoluta *per se*. Lo que es absoluto es el derecho humano en sí, más no su ejercicio, precisamente por ello, lo que se faculta en determinados casos es la suspensión o restricción, más nunca la extinción del derecho en sí.<sup>5</sup>

De cualquier modo, existen ciertos derechos que por sus propias características, incluso en los momentos más excepcionales, no pueden bajo ninguna excusa ser objeto de suspensión o restricción (en su ejercicio). Esos derechos son los que integran el coto vedado.

---

<sup>5</sup> Así lo ha considerado la Corte Interamericana al señalar que: "... resulta que no se trata de una 'suspensión de garantías' en sentido absoluto, ni de la 'suspensión de derechos', ya que siendo éstos consustanciales a la persona, lo único que podría suspenderse o impedirse sería su pleno y efectivo ejercicio" Corte IDH. "Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987. El habeas corpus bajo suspensión de garantías (artículos 27.2, 25.1 y 7.6, Convención Americana sobre Derechos Humanos". Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 18.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La decisión respecto de cuáles derechos están -y cuáles no- en el referido "coto", se encuentra sustentada en el derecho internacional, en el consenso entre las diversas naciones del mundo que en instrumentos internacionales como la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, han decidido soberanamente fijar.

Fuera de dicho "coto" los demás derechos pueden ser objeto de limitación o restricción. Sin embargo, es preciso señalar que el artículo 29 constitucional no se refiere exclusivamente a los derechos humanos, sino a los "derechos" en general, así también, los tratados internacionales y la jurisprudencia en la materia. Esto es entendible porque la suspensión o restricción no debería estar dirigida exclusivamente a los derechos humanos, por el contrario, son éstos los que bajo la última ratio deben de estar sujetos a suspensión o restricción (en su ejercicio).<sup>6</sup>

El artículo 29 constitucional, así como las correlativas disposiciones consagradas en instrumentos internacionales, facultan a restringir otros tantos derechos cuyas características resulta ser más *ad hoc* ante los estados de excepción.

Ciertamente los derechos humanos son una categoría de derechos, no cualquiera, sino la más importante de los mismos. Además de los derechos humanos, se distinguen otras categorías que la ciencia jurídica ha elaborado, tan sólo ejemplificativamente tenemos: los derechos patrimoniales, los derechos reales, los derechos personales, los derechos de crédito, los derechos de autor o los derechos de propiedad intelectual, por citar sólo algunos. Son estos derechos los que se han pensado como más factibles de suspender o restringir durante los estados de excepción. Son, además,

---

<sup>6</sup> En este sentido, la Corte Interamericana ha precisado: "... lejos de adoptar un criterio favorable a la suspensión de los derechos, la Convención establece el principio contrario, es decir, que todos los derechos deben ser respetados y garantizados a menos que circunstancias muy especiales justifiquen la suspensión de algunos en tanto que otros nunca pueden ser suspendidos por grave que sea la emergencia" Corte IDH. "Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987..." Ob. Cit. Párrafo 21.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

derechos que en un análisis ponderativo pueden ser sacrificados temporalmente –en su ejercicio– ante alguna situación objetiva que ponga en riesgo bienes colectivos de mayor valía social.

Ahora bien, no es descartable que ciertos derechos humanos puedan ser suspendidos o restringidos en su ejercicio pero, en todo caso, deberá existir una razón legítima fundamentada en principios democráticos orientados a la protección integral de los derechos humanos. Entonces, salvo los derechos que integran el coto vedado, los restantes derechos pueden ser suspendidos o restringidos en cuanto a su ejercicio siempre que con tales medidas se garantice un bien jurídico de mayor valor social en un estado democrático y de derecho.

La decisión de suspender o restringir, invariablemente deberá de cumplir con ciertas condiciones racionales mínimas, tales como: la proporcionalidad entre la medida adoptada y el fin que se propone alcanzar; la temporalidad estrictamente limitada de la medida; la determinación de alcance territorial que implica; la observación de las reglas del derecho internacional, así como la sujeción de la medida a los principios de legalidad, proclamación, publicidad y no discriminación, entre otros.

Lo anterior encuentra sustento tanto en las disposiciones internacionales soberanamente contraídas por nuestro país, así como en la jurisprudencia nacional e internacional que, sobre la misma, se ha elaborado.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha señalado que:

*“... la suspensión de garantías constituye también una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos...”<sup>7</sup>*

<sup>7</sup> Corte IDH. “Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987...” Ob. Cit. Párrafo 24.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se aprecia entonces que la decisión de limitar o restringir el ejercicio de ciertos derechos y garantías no puede ser arbitraria. Debe claramente estar justificada y motivada, señalándose qué derechos —o garantías— son los que se restringen, el motivo o razón que amerita la medida, la proporcionalidad a observarse entre la medida a adoptar y el riesgo presente, así como la justificación de la necesidad e idoneidad de la medida a emprender.<sup>8</sup>

Lo anterior se subsume dentro de lo que se conoce como “principio de proporcionalidad lato sensu” y que se propone incluir dentro de la ley reglamentaria del artículo 29 constitucional que motiva el presente dictamen.

Al respecto cabe señalar que el principio de proporcionalidad comprende los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (stricto sensu). La idoneidad se refiere a que la medida a emprender sea la conducente para conseguir el valor o la finalidad protegida mediante la restricción del valor en conflicto.<sup>9</sup>

La necesidad se refiere a que la medida a adoptar responda a una apremiante necesidad social, o bien, que no sea posible alcanzar el fin buscado con la restricción, por otros mecanismos.<sup>10</sup>

Finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la constatación de que la norma que otorga el trato diferenciado guarde una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos, lo cual implica que si existe una alternativa menos gravosa para conseguir el fin buscado, debe emplearse dicha alternativa.<sup>11</sup>

Es importante señalar que la decisión de suspensión o de restricción, así como la dimensión o proporción de las medidas a adoptarse, dependerá de cada caso

<sup>8</sup> La Corte IDH ha sostenido que: “La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue” Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio de 2005. Serie C. No. 127. Párrafo 206.

<sup>9</sup> MALDONADO SMITH, Mario Eduardo. *Torres de Babel*. Ob. Cit. Pág. 1E-8.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Idem.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

concreto, sujetándose para ello al examen de proporcionalidad entre la medida a tomar y el peligro a afrontar.

En ese orden de ideas, cabe mencionar que el principio de proporcionalidad lato sensu ha sido incluido en la propuesta de ley reglamentaria contenida en este dictamen y esta descripción constituye un esbozo que fundamenta la necesidad de la inclusión de tal medida, así como la forma en que debe ser aplicada. Por si fuera poco, el propio artículo 29 constitucional, así como diversos tratados de derechos humanos, prevén la obligación elemental de cumplir con este principio ante los estados de excepción que den lugar a adoptar la medida de suspender o restringir el ejercicio de los derechos y las garantías.

Como se señaló, las medidas de suspensión o restricción del ejercicio de derechos y garantías sólo pueden tener lugar en determinados casos. La regla a seguir es que han de emplearse sólo si se está ante la presencia de situaciones excepcionales en las que las condiciones normales que facultaban el pleno ejercicio de los derechos y sus garantías han desaparecido o han sido drásticamente modificadas. Es en estos casos cuando el estado de excepción<sup>12</sup> puede ser declarado.

Naciones Unidas ha señalado que un estado de excepción se presenta por aquellas *"condiciones políticas, sociales o económicas en las cuales existe una desviación del régimen legal normal, y los límites de la autoridad estatal son, de iure o de facto, expandidos más allá del ámbito prescrito en circunstancias ordinarias."*<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Es importante señalar que doctrinalmente se distinguen como situaciones excepcionales a los estados de sitio o estado de alarma. Incluso, también suele aludirse al estado de excepción como: estado de conmoción interna o interior, estado de necesidad; estado de tensión; estado de defensa y estado de emergencia, entre otras. Ante esa circunstancia y para efectos de la ley que se dictamina y dado que nuestra constitución no prevé distinción alguna, se considera conveniente emplear la denominación de "estado de excepción" señalándose que el mismo puede tener distintas magnitudes o proporciones que, en su caso, serán determinadas por el decreto que dé cuenta del propio estado de excepción y en el cual, atento al principio de proporcionalidad, deberán de ser previstas las medidas razonables que permitan hacer frente a la situación de emergencia.

<sup>13</sup> Informe Especial de Derechos Humanos del Relator Especial, Leandro Despouy, sobre los derechos humanos y los estados de excepción. E/CN.4/Sub.2/1997/19 y el comentario general 29 al artículo 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 11/31 Agosto, 2001.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El motivo que guía al estado de excepción es contar con un mecanismo especial que posibilite adoptar, pronta y eficazmente, medidas urgentes ante la presencia de situaciones de crisis que colocan en grave peligro a la sociedad.<sup>14</sup>

Esta afirmación, sin duda, refleja la profunda influencia que los derechos humanos han tenido sobre el constitucionalismo contemporáneo. Hasta hace unos pocos años, el estado de excepción era visto por los constitucionalistas clásicos como la herramienta idónea para garantizar no la integridad de las personas o la sociedad, sino la del propio Estado y su régimen como tal, aún y cuando ello implicara desconocer los principios constitucionales más elementales, incluidos, los derechos humanos.

De este modo –y no sin razón– la figura del estado de excepción fue cubriéndose de una fatídica fama relacionada con las dictaduras militares, los regímenes fascistas, los golpes de Estado, los gobiernos autoritarios y despóticos que en aras de garantizar la permanencia de una determinada forma de gobernar, hicieron gala de esta figura que les habilitaba a suspender o restringir –ilimitadamente– todo instrumento jurídico que fuera obstáculo para el mantenimiento del propio régimen.

Ejemplos en nuestra historia regional latinoamericana y universal por desgracia sobran, tan sólo véase el caso de la Alemania Nazi en donde Adolf Hitler en gran medida se consolidó gracias a la figura del “estado de excepción”, prevista en la Constitución Alemana de la República de Weimar (1919-1934) y que habilitaba la suspensión de derechos.

Ya ese peligro latente en los estados de excepción ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha señalado:

*“...no puede la Corte hacer abstracción de los abusos a que puede dar lugar, y a los que de hecho ha dado en nuestro hemisferio, la aplicación de medidas de excepción cuando no están objetivamente justificadas a la luz de los criterios que orientan el artículo 27 y de los principios que, sobre la materia, se deducen de otros instrumentos interamericanos.”<sup>15</sup>*

<sup>14</sup> SALAZAR, Pedro. “Del estado de excepción a la suspensión constitucionalizada. Reflexiones sobre la reforma al artículo 29 de la Constitución Mexicana” En: CARBONELL, Miguel y Pedro Salazar. *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*. Porrúa-UNAM. 2ª ed. México, 2012. Pág. 258.

<sup>15</sup> Corte IDH. “Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987...” Ot. Cit. Párrafo 20.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lejos de la doctrina tradicionalista, el vigente paradigma constitucional fundado en la defensa de los derechos humanos, advierte que un estado de excepción de ninguna manera conlleva la suspensión del estado de derecho y de las garantías mínimas que le son consubstanciales, ello, en aras de mantener los principios básicos de un estado constitucional y democrático de derecho, evitando toda digresión hacia potenciales abusos en el empleo del poder bajo el argumento de situaciones excepcionales que pretendan justificarlo. En la misma Opinión, y en referencia al ejercicio efectivo de la democracia representativa, la ColDH ha sido clara:

*"Por ello, la Corte debe subrayar que, dentro de los principios que informan el sistema interamericano, la suspensión de garantías no debe desvincularse del "ejercicio efectivo de la democracia representativa" a que alude el artículo 3 de la Carta de la OEA. Esta observación es especialmente válida en el contexto de la Convención, cuyo Preámbulo reafirma el propósito de "consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre": La suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona."*<sup>16</sup>

Por ello:

*"... Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse"*<sup>17</sup>

Entonces, como fue señalado, la suspensión o restricción en el ejercicio de derechos y garantías es una medida excepcional. Sólo así puede ser empleada como una herramienta más para la tutela de los derechos humanos y no convertirse a mediano o largo plazo en su verdugo permanente.

En virtud de lo anterior, para avalar la legalidad y legitimidad de esas medidas, es necesario determinar en qué momentos puede y debe ser empleada.

<sup>16</sup> Corte IDH. "Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987..." Ob. Cit. Párrafo 20.

<sup>17</sup> Corte IDH. "Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987..." Ob. Cit. Párrafo 24.





## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para llegar a esa conclusión, se requiere de un análisis de ponderación entre el peligro presente, los instrumentos con los que se cuenta para hacerle frente y los resultados o consecuencias probables que pueden esperarse, así como la posibilidad de emplear otras alternativas para enfrentar el peligro en términos de un menor coste de oportunidades, cuando ello sea viable.

De este modo, la suspensión o restricción puede ser una forma de tutela hacia los derechos humanos, complementada con los restantes mecanismos que el sistema jurídico mexicano prevé.

Por otro lado, frecuentemente suele considerarse que el estado de excepción se actualiza únicamente ante los casos de guerra con otro país, o bien, ante una invasión armada o perturbación grave causada como resultado de factores análogos –tal como lo revelan nuestros únicos estados de excepción declarados durante la vigencia de la Constitución de 1917–.<sup>18</sup>

Ciertamente, la anterior es una de las formas de cómo el estado de excepción se actualiza más no corresponde a la única situación en que el mismo puede tener ocasión. Pueden mencionarse ejemplificativamente las perturbaciones ocasionadas como resultado de factores naturales como sismos, tormentas, huracanes, explosiones volcánicas, epidemias, etcétera; así como también revueltas internas de gran calado; incursiones de grupos armados internos conforme a lo previsto en el derecho internacional humanitario; graves afectaciones a la paz o la estabilidad interna del propio Estado; crisis económicas que por su gravedad puedan generar alteraciones en el orden público; eventos derivados de la intervención humana (casos fortuitos) tales como incendios, accidentes nucleares o liberación de plagas/epidemias; entre muchas otras.

Como es fácil apreciar, cualquiera de estos casos ejemplificativos puede ser enmarcado dentro de los dos supuestos adicionales (a la invasión) que prevé la constitución: perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

---

<sup>18</sup> Nuestra historia nacional da cuenta que desde 1917 esta figura solo ha sido empleada en dos ocasiones. La primera en 1917 tratándose de la suspensión de garantías contra salteadores de caminos, incendiarios, plagiarios y demás delincuentes a los que se refería la ley de suspensión, y la segunda, en 1942 con motivo de la declaración de guerra a las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial. Ver: SALAZAR, Pedro. Ob. Cit. Pág. 267.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se advierte, la noción de estado de excepción que se asume, es una noción amplia, dúctil, capaz de ser aplicable a diversas situaciones que pongan en riesgo a la sociedad. Esta concepción de dicha figura jurídica es acorde con las directrices del derecho internacional de los derechos humanos, así como de las del derecho internacional humanitario y, muy lejos de conllevar a estados de policía en los que los derechos y sus garantías son suspendidos o restringidos.

En consecuencia, lo que se pretende es que el estado de excepción no quede circunscrito únicamente a los casos de guerras o invasiones, sino que comprenda otras formas de emergencia que puedan poner en grave riesgo a la sociedad, ello –claro está–, bajo un estricto control y vigilancia intraestatal –entre todos los poderes del Estado– que garantice el pleno respeto hacia los derechos humanos.

Distintos organismos internacionales en materia de derechos humanos, se han pronunciado sobre diversos aspectos que han de tenerse en cuenta durante los estados de excepción y que pueden dar lugar a la suspensión o restricción en el ejercicio de derechos y garantías. Vale tener en cuenta lo señalado por Naciones Unidas a través del Comité de Derechos Humanos, que ha señalado:

*“1. La proclamación de un estado de emergencia debe corresponder a una situación grave y, en el caso de conflictos armados, se deben tener en consideración las normas del derecho internacional humanitario.*

*2. Cuando los Estados Partes consideren la posibilidad de invocar el artículo 4 en situaciones distintas a las de un conflicto armado se deberá ponderar cuidadosamente el motivo por el cual esa medida es necesaria y legítima en las circunstancias del caso.*

*3. Los Estados Parte no sólo tienen la obligación de justificar la aplicación del estado de emergencia, sino todas las medidas concretas que se tomen en razón del mismo.*

*4. En el caso de derechos que no hayan sido enumerados por el artículo 4 del pacto, aunque su suspensión esté autorizada, la misma no puede hacerse de manera discrecional (ni siquiera cuando exista una amenaza a la viabilidad del estado).*

*5. Las suspensiones que se hagan en el estado de emergencia también deben atender a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos contraídas por el estado con anterioridad.*



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6. *Los Estados Partes no pueden en ningún caso invocar el artículo 4 del Pacto como justificación de actos que violan el derecho humanitario o normas imperativas de derecho internacional general.*
7. *Los Estados pueden realizar ajustes en el funcionamiento de su aparato judicial pero, por ningún motivo, pueden violar las garantías procesales y principios como la presunción de inocencia.*
8. *Los Estados tienen la obligación de hacer una notificación internacional cuando suspendan derechos así como cuando concluya la suspensión.<sup>19</sup>*

### **Derechos humanos y la figura de su suspensión o restricción en cuanto a su ejercicio.**

La multicitada reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos vino a clarificar el hasta entonces confuso problema existente en el derecho constitucional mexicano con relación a las garantías y los derechos humanos.

Los juristas formados con antelación a esta reforma seguían repitiendo un error conceptual –desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos- al considerar como iguales a los derechos y sus garantías.

Efectivamente, para nadie resultaba sorprendente la denominación que se hacía de los derechos humanos como “garantías individuales”, sin embargo, lejos de ser un mero uso estipulativo del término, el empleo de la expresión garantía implicaba múltiples problemas teóricos y prácticos, el fundamental de ellos: la exigibilidad de los derechos humanos.

Lo anterior se subsume en la clásica teoría jurídica imperante hasta antes de dicha reforma, donde la validez de una norma se determinaba únicamente por su producción formal, sin atender a los requisitos materiales o substanciales de la misma (su compatibilidad con los derechos humanos).<sup>20</sup>

De este modo, en la vieja escuela jurídica, la existencia de un derecho dependía de la necesaria identificación con su garantía, así, un derecho sin garantía no era considerado posible y, por tanto, exigible. Esta garantía muchas veces

<sup>19</sup> SALAZAR, Pedro. Ob. Cit. Pág. 279-280.

<sup>20</sup> MALDONADO SMITH, Mario Eduardo. Torres de Babel. Ob. Cit. Pág. 106.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

venía condicionada por la exigencia de una ley secundaria que garantizara la aplicabilidad del derecho. Sin ella, un derecho –aun constitucionalmente reconocido– era una mera proclamación sin poder vinculante.

Hoy día, el paradigma neoconstitucional asumido por nuestra Constitución le da a la misma toda su fuerza normativa para ser aplicada directamente tanto ella como las normas sustantivas que devienen de la misma en aras de garantizar el principio de máxima protección al ser humano.<sup>21</sup>

Siguiendo a Luigi Ferrajoli:

*“Es claro que si confundimos derechos y garantías resultarán descalificadas en el plano jurídico las dos más importantes conquistas del constitucionalismo de este siglo, es decir, la internacionalización de los derechos fundamentales y la constitucionalización de los derechos sociales, reducidas una y otra, en defecto de las adecuadas garantías, a simples declamaciones retóricas o, a lo sumo, a vagos programas políticos jurídicamente irrelevantes. Bastaría esto para desaconsejar la identificación y justificar la distinción entre derechos y garantías en el plano teórico.”<sup>22</sup>*

Una vez señalada la importante contribución de la reforma constitucional en comento, al distinguir entre los derechos y sus garantías, se estima conveniente pasar a analizar la posibilidad de que tales garantías puedan ser objeto de restricción o suspensión.

Este punto reviste una especial importancia puesto que en casos de declaratoria de estado excepción, hasta hace poco se justificaba la suspensión en el ejercicio de las garantías procesales básicas. Se consideraba que la existencia de una situación excepcional ameritaba modificar las reglas procesales elementales en un estado derecho, tales como el juicio de amparo, el habeas corpus, el acceso a un juez natural, la garantía para no ser llevado ante un juez especial o un tribunal militar, entre otros.

Afortunadamente, la jurisprudencia ha determinado que ciertas garantías son tan esenciales que bajo ninguna circunstancia, incluso en los estados de excepción, pueden ser sujetas a restricción o suspensión. Esto es así porque

<sup>21</sup> VIGO, Rodolfo Luis. Ob. Cit. Pág. 61-76.

<sup>22</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Ob. Cit. Pág. 45.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Díctamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

gracias a ellas es como logran tutelarse los derechos fundamentales que integran el coto vedado. Ciertamente, de nada serviría la prohibición de limitar o restringir los derechos contenidos en el coto vedado, si no se garantizaran las garantías procesales esenciales para protegerlos cuando alguna autoridad pretendiera desconocer el carácter no limitable o no restringible de esos derechos.<sup>23</sup>

La Corte Interamericana se ha pronunciado en el siguiente sentido:

*"... en la implantación del estado de emergencia cualquiera que sea la dimensión o denominación con que se le considere en el derecho interno no puede comportar la supresión o la pérdida de efectividad de las garantías judiciales que los Estados Partes están obligados a establecer, según la misma Convención, para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión o de los no suspendidos en virtud del estado de emergencia.*

*Por consiguiente, es violatoria de la Convención toda disposición adoptada por virtud del estado de emergencia, que redunde en la supresión de esas garantías."*<sup>24</sup>

Del mismo modo, Naciones Unidas, a través del Comité de Derechos Humanos, ha indicado que:

*"Es inherente a la protección de los derechos expresamente reconocidos como no susceptibles de suspensión en el párrafo 2 del artículo 4, que han de ser garantizados mediante garantías procesales, generalmente de carácter judicial. Las disposiciones del Pacto que se refieran a las garantías procesales nunca podrán ser el objeto de medidas que de alguna forma socaven la protección de los derechos que no son susceptibles de suspensión"*<sup>25</sup>

<sup>23</sup> "...las garantías sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o ejercicio de un derecho. Como los Estados Partes tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona, también tienen la de proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías (art. 1.1), vale decir, de los medios idóneos para que los derechos y libertades sean efectivos en toda circunstancia". Corte IDH. "Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987..." Ob. Cit. Párrafo 25.

<sup>24</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-9/87, del 6 de octubre de 1987. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafos 25 y 26.

<sup>25</sup> HRI "Observación General No. 29. Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción (artículo 4)." Comité de Derechos Humanos. En: *Instrumentos internacionales de derechos humanos. Volumen I. Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*. Naciones Unidas. HRI/GEN/1/Rev. 9 (Vol. I), 27 de mayo de 2008. Pág. 285.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, tanto el artículo 29 constitucional como la jurisprudencia internacional en la materia, señalan que las garantías no sujetas a suspensión o restricción son *“las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”*.

El máximo tribunal interamericano ha señalado que por tales garantías deben entenderse:

*“aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo (27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud”<sup>26</sup>*

Es importante precisar que además del carácter de indispensables también deben de ser *“judiciales”*. Al respecto la Corte Interamericana ha dispuesto:

*“Asimismo, el carácter judicial de tales medios implica la intervención de un órgano judicial independiente e imparcial, apto para determinar la legalidad de las actuaciones que se cumplan dentro del estado de excepción”<sup>27</sup>*

Todo lo anterior lleva a concluir que la determinación de cuáles garantías resultan ser indispensables para la protección de los derechos que no pueden ser suspendidos, será distinta, y dependerá de los derechos estrictamente afectados. Ejemplificativamente, es claro que las garantías indispensables para la protección de los derechos relativos a la integridad de la persona necesariamente difieren de aquéllas que protegen el derecho al nombre o a los derechos políticos de la misma.<sup>28</sup>

Ahora bien, el caso del amparo merece una reflexión aparte.

Dentro del sistema jurídico mexicano, la garantía idónea para la protección de los derechos enunciados en el párrafo segundo del artículo 29 de la constitución es el amparo, por lo que cabe señalar que éste resulta ser una garantía no sujeta a suspensión o restricción en ningún caso.

<sup>26</sup> Corte IDH. “Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987...” Ob. Cit. Párrafo 29.

<sup>27</sup> Ídem. Párrafo 30.

<sup>28</sup> Ídem. Párrafo 28.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Corte Interamericana ha señalado que una garantía no sujeta a suspensión o restricción es el habeas corpus, institución que se encuentra subsumida en nuestro ordenamiento jurídico en la institución del amparo. Al respecto, ha dicho:

*"(E)s esencial la función que cumple el hábeas corpus como medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"*<sup>29</sup>

En cuanto al amparo en lato sensu, la CoIDH señaló:

*"El texto citado (art. 25.1) es una disposición de carácter general que recoge la institución procesal del amparo, entendido como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por las constituciones y leyes de los Estados Partes y por la Convención. Puesto que todos los derechos son susceptibles de amparo, lo son también los que están señalados de manera expresa por el artículo 27.2 como no susceptibles de suspensión en situaciones de emergencia"*<sup>30</sup>

En referencia a estas dos garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión, la Corte indicó que:

*"los procedimientos de hábeas corpus y de amparo son de aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 y sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática"*<sup>31</sup>

Como se comentó, en nuestro país el hábeas corpus se encuentra subsumido dentro del juicio de amparo y, así también, tratándose de los derechos político-electorales se cuenta con una garantía judicial propia que corresponde al Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano. Además de ellos, la expresión garantías judiciales indispensables deja abierta la puerta para prohibir toda restricción o suspensión a una garantía judicial idónea para la protección de alguno de los derechos que integran el llamado coto vedado.

<sup>29</sup> Ídem. Párrafo 35.

<sup>30</sup> Íbid. Párrafo 32.

<sup>31</sup> Íbid. Párrafo 42.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, la Corte Interamericana hizo acopio de su jurisprudencia en materia de restricción de garantías procesales en casos de excepción, señalando lo siguiente:

*“La Corte considera que el Estado tiene la obligación de asegurar que las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos y libertades consagrados en la Convención se mantengan vigentes en toda circunstancia, inclusive durante los estados de excepción. Este Tribunal ha entendido anteriormente que se consideran como garantías indispensables aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades, las cuales serán distintas según los derechos afectados. Tales garantías son aquellas a las que la Convención se refiere expresamente en los artículos 7.6 y 25.1, consideradas dentro del marco y según los principios del artículo 8, y también las inherentes a la preservación del Estado de Derecho, aun bajo la legalidad excepcional que resulta de la suspensión de garantías. Esas garantías judiciales indispensables deben subsistir para verificar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas específicas adoptadas en ejercicio de estas facultades excepcionales”<sup>32</sup>*

Con lo señalado en este apartado es entendible por qué los derechos que conforman el coto vedado, así como sus garantías correspondientes para hacerlos efectivos, deben ser mantenidos incólumes en toda situación incluyéndose los casos de excepción.

Con toda razón, la Corte de San José ha sostenido que en *“una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”*.<sup>33</sup>

### Justificación en el Derecho Internacional de los Derechos Humano

El contenido material del vigente artículo 29 constitucional, en cuanto al coto vedado de derechos humanos, en realidad no encuentra su origen en el derecho de fuente interna, sino en el derecho internacional, pues es en él en donde se han desarrollado con cierta amplitud los derechos que bajo ninguna

<sup>32</sup> Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Ob. Cit. Párrafo 54.

<sup>33</sup> Corte IDH. “Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987...” Ob. Cit. Párrafo 26.





## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

circunstancia podrán ser objeto de suspensión o de restricción en cuanto a su ejercicio.

En este orden de ideas, la fuente inmediata de nuestro artículo 29 Constitucional se encuentra contenida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>34</sup>, de la cual México es Estado Parte –y soberanamente ha asumido las obligaciones que la pertenencia a dicha Convención impone–.

Nuestro más alto tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dejado en claro, a través del control de convencionalidad, las obligaciones que imponen a nuestro país suscribir un tratado internacional en materia de derechos humanos.

En este estudio citamos los artículos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los que se encuentran normas relativas a la suspensión o restricción en el ejercicio de los derechos y garantías.

Así, dentro del sistema regional de protección de los derechos humanos tenemos la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en su artículo 27, dispone:

### “CAPITULO IV

#### **SUSPENSION DE GARANTIAS, INTERPRETACION Y APLICACION**

##### **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*

<sup>34</sup> Vinculante para México a partir del 24 de marzo de 1981 (adhesión), publicado en el Diario Oficial de la Federación (Promulgación) el 7 de mayo de 1981.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*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.*

*3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión."*

Como es fácil advertir, el citado precepto encuentra profundas similitudes con la redacción adoptada por el artículo 29 constitucional, inclusive, dentro de los trabajos legislativos seguidos para la adopción del contenido de ese artículo (el 29 constitucional) se argumentó la necesaria obligación de adecuar su texto conforme a los parámetros que dicta la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Además de la anterior disposición, en el sistema universal de protección de los derechos humanos (Naciones Unidas) tenemos al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el cual contiene una disposición de semejante contenido. México es también Estado Parte de este tratado internacional y, por tanto, le es jurídicamente vinculante<sup>35</sup>. La disposición a la que nos referimos es el artículo 4 que indica:

### **"Artículo 4**

*1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.*

*2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.*

<sup>35</sup> Vinculante para el Estado Mexicano a partir de su adhesión el 23 de marzo de 1981, y su publicación en el DOF el 20 de mayo de 1981.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión."*

Sobre los artículos citados, se han emitido por los órganos competentes recomendaciones sobre la forma en que estas disposiciones deben ser aplicadas por los Estados. En el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido diversas observaciones generales y sentencias, las cuales hemos señalado ya en apartados precedentes. En el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el órgano competente para su interpretación es el Comité de Derechos Humanos que también ha emitido observaciones generales que, de igual manera hemos citado.

Es ampliamente aceptado por la jurisprudencia internacional –y coherente con el principio maximizador previsto en nuestro artículo 1º constitucional– que la interpretación auténtica realizada por los órganos facultados resulta ser obligatoria. En este sentido, se reconoce también el carácter vinculante de esas observaciones para nuestro Estado.

Respalda ese argumento la opinión del ex Juez Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quién refiriéndose al ámbito americano señala:

*"Sustento mi punto de vista en la consideración de que los Estados partes en la Convención Americana –y otras– han acogido este instrumento soberanamente, como parte de la preceptiva nacional, asumiendo los deberes que asigna y afrontando los derechos personales que reconoce. Y esos mismos Estados han aceptado –también soberanamente, al constituirse en partes de la CADH– que la CorteIDH, tribunal supranacional, es el órgano judicial llamado a interpretar las disposiciones convencionales. Por lo tanto, la interpretación de la Corte establece formal y oficialmente el alcance de tales disposiciones y, en consecuencia, la medida de los deberes de los Estados y los derechos de los particulares. Así, no es posible sostener que las interpretaciones establecidas por la CorteIDH constituyan un punto de vista atendible o desatendible, y no un acto de necesaria observancia... Implican, como prefiero decir, una interpretación vinculante de textos normativos asimismo vinculantes para los*



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Estados, que deben ser entendidos y aplicados interiormente en los términos de la interpretación formal y final dispuesta por la Convención y ejercida por la Corte.”<sup>36</sup>*

Además, en apoyo de lo anterior, cabe citar la siguiente tesis del Poder Judicial de la Federación:

**“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO.** *Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado mexicano como no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme a la jurisprudencia emitida por cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México; lo cual obliga a ejercer el control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, porque éste implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen.”<sup>37</sup> (Subrayado nuestro)*

Se suma a lo anterior que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Cabrera García y Montiel Flores Vs. México”, señaló:

*“Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte*

<sup>36</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. “El control judicial interno de convencionalidad”. En: *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. México, Año V, No. 29, Julio-Diciembre de 2011. Pág. 138-139.

<sup>37</sup> Tesis XI.1o.A.T.47 K. Aislada. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito. No. de registro 164611. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Mayo de 2010. Página 1932.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Interamericana, intérprete última de la Convención Americana<sup>38</sup> (Subrayado nuestro)

Además de las anteriores disposiciones, existen otros instrumentos internacionales en los que se encuentran previstas reglas que deben observarse en casos de excepción, entre ellas: las normas establecidas en los Convenios de la Haya y su protocolo de 1954; los Convenios de Ginebra sobre el Derecho Internacional Humanitario, en especial los cuatro Convenios de 1949; los trabajos realizados por la relatoría de expertos de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías (ahora de Promoción y Protección de Derechos humanos), en especial los presentados por Nicole Questiaux en 1982, y por Leandro Despouy en 1998; las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 8a y 9a, pronunciadas el 30 de enero y 6 de octubre de 1987, respectivamente, que interpretan las normas del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;<sup>39</sup> las normas humanitarias mínimas aplicables en situaciones de estado de excepción (Normas de Turku); los Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial y los Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otras.

Todos los anteriores instrumentos de derecho internacional configuran un marco para la aplicación e interpretación de las medidas a adoptar ante los Estados de excepción, mismas que conforman el *soft Law* internacional que deviene, no obstante, en una regla inherente que deberá de ser observada por los intérpretes y aplicadores del derecho, más aún ante estos supuestos excepcionales y en los que, como se ha indicado; Principios como los de Siracusa o las Normas de Turku cobran especial importancia.

<sup>38</sup> Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafo 225.

<sup>39</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Los estados de excepción y la defensa de la Constitución" En: *Boletín mexicano de derecho comparado*. Año XXXVII, Núm. 111, septiembre-diciembre de 2004. México, Pág. 859.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### La suspensión y restricción de derechos y garantías previstas en el artículo 29 constitucional

El antecedente inmediato de ésta figura se encuentra en la Constitución de 1857, misma que disponía 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 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 supresión 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.”

Posteriormente, con la Constitución de 1917, se modificó la redacción de este artículo, para quedar de la siguiente manera:

**“Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República mexicana, de acuerdo con el consejo de ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrán suspender en todo el país, o en lugar determinado 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 suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

Tal texto se mantuvo prácticamente sin cambios hasta finales del siglo XX, siendo en 1981 cuando sufrió una primera modificación, lo que le permitió adquirir, en subsecuentes reformas, un aspecto mucho más garantista, en concordancia con la tendencia internacional y la adopción del Estado Mexicano de una serie de principios y mecanismos respetuosos de los derechos humanos.

La mencionada reforma constitucional de 2011 modificó nuevamente al artículo 29 constitucional. De esa manera se cubrió un enorme y peligroso vacío



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

jurídico, puesto que, previo a dicha reforma, no existía una clara previsión constitucional que determinara los límites formales y materiales que debían observarse en casos de excepción, situación ésta que, de facto, otorgaba un amplio margen de discrecionalidad a los Poderes Públicos para declarar tal estado excepcional, sin atender a un procedimiento formal y, sin una clara determinación de qué derechos y garantías podían ser objeto de suspensión y cuáles no.

La figura de la “suspensión” o “restricción” de derechos y garantías, como se ha señalado, de ser debidamente regulada, se constituye en una herramienta más para la protección de los derechos humanos, la democracia y los principios inherentes recogidos en nuestra Constitución.

De tal de forma, la Ley Reglamentaria del artículo 29 Constitucional debe constituirse como una más de las herramientas de las que el Estado Mexicano pueda disponer para conservar, ante situaciones excepcionales, las condiciones necesarias que le permitan superar el peligro que se presente y restablecer así las condiciones de normalidad en las que los derechos y garantías no inmersas en el coto vedado, puedan ser ejercidas.

La ley reglamentaria debe, por tanto, desarrollar el contenido sustancial y material del artículo 29 Constitucional, guiada por el principio de máxima protección a la persona que le impone el artículo 1º constitucional. Para ello, es preciso seguir las directrices impuestas desde la Constitución, la que dicta en su artículo 29 lo siguiente:

**“Artículo 29.** *En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos 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.*”



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.*

*La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.*

*Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.*

*Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez."*

El primer párrafo del artículo 29 constitucional prevé que la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías es una facultad del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Además, prevé que para ello, deberá contar con la aprobación del Congreso de la Unión, o en su defecto, de la Comisión Permanente —que deberá convocar de inmediato al Congreso de la Unión cuando se requiera otorgar determinadas autorizaciones al Presidente de la República para hacer frente a la situación—. También se distingue la suspensión de la restricción, se indica que podrá ser en todo el país o en lugar determinado y siempre por un tiempo limitado, mediante prevenciones generales y sin contraerse a determinada persona.





## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar aquí una importante precisión en lo que hace a la suspensión y a la restricción. Nuestro artículo 29 constitucional distingue entre la posibilidad de suspender y la de restringir, esta distinción presupone dos supuestos normativos distintos con efectos diferenciados. La restricción se refiere a una medida menor que implica reducir o constreñir el ejercicio de los derechos y las garantías. Por lo que deberá precisarse, en cada caso concreto, en qué términos han sido limitados o reducidos los derechos y garantías correspondientes. La suspensión, por su parte, corresponde a una medida más grave puesto que en lugar de reducir o limitar, implica privar del ejercicio de ciertos derechos y garantías. En cada caso deberá argumentarse el por qué se suspende o se restringe el ejercicio de derechos y de garantías.

Hecha esa precisión, cabe señalar que el primer párrafo del texto constitucional que se cita prevé, además, el supuesto de facultades extraordinarias que puedan ser autorizadas para el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para hacer frente a la situación que motiva el estado de excepción, facultades que se traducen, generalmente, en actos legislativos. Atribuciones que deben ser autorizadas en todo caso por el propio Congreso de la Unión.

El segundo párrafo del artículo 29 constitucional relaciona derechos y garantías que, según hemos señalado anteriormente, integran el coto vedado, es decir, aquéllos cuyo ejercicio no puede ser objeto de restricción o suspensión, mismos que se estima conveniente citar. Así, se mencionan el derecho a la no discriminación; el reconocimiento de la personalidad jurídica; la vida; la integridad personal; la protección de la familia; el derecho al nombre; a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, de conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

El tercer párrafo establece requisitos formales y materiales que deben ser cubiertos durante el procedimiento para autorizar la suspensión o restricción del ejercicio de los derechos y garantías. Estos requisitos son: la vigencia básica del principio de legalidad, que obliga a la fundamentación y motivación en la actuación de los poderes; la proporcionalidad existente entre la medida a



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

adoptar y el objetivo –legítimo– que se pretende conseguir; el cumplimiento, por parte de toda autoridad, de los principios de proclamación, legalidad, racionalidad, publicidad y no discriminación.

El principio de legalidad ciertamente implica la necesaria preexistencia de normas que regulen el estado de excepción, recogidas en el texto constitucional y en la legislación ordinaria, así como la existencia de mecanismos de control. Además, bajo este principio, los estados deben asegurar el imperio de la ley y la validez de las normas emitidas debe quedar a cargo de los órganos jurisdiccionales. En términos generales, se trata de mantener el orden constitucional a partir de la existencia de una serie de competencias extraordinarias.

La proclamación refiere la obligación del Estado de dar a conocer a la población, de buena fe y previa a la restricción o suspensión, la situación de emergencia. En este caso, se trata de que las personas conozcan sobre los alcances y efectos de esa situación, así como el impacto que tendrán las medidas que hayan de ser adoptadas. En otras palabras expresado, deben darse a conocer oficialmente las circunstancias generadas por aquellas situaciones, el espacio territorial que la sufre, las medidas a tomar y las disposiciones legales que también se afectan. Este principio, se recoge en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por su parte, el principio de publicidad (o de notificación) se refiere al deber del Estado de informar inmediatamente a los Secretarios Generales de algunas organizaciones internacionales sobre las causas que generaron la adopción de las medidas de restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías, así como sobre los derechos que serán objeto de las mismas, el tiempo por el cual se aplicarán y las disposiciones que quedarán en suspenso.

La no discriminación obliga a los Estados a no incurrir en prácticas discriminatorias. Así lo determina el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se trata de que los Estados no adopten medidas discriminatorias por motivaciones políticas, principalmente.

El principio de proporcionalidad implica que las medidas a aplicar en los casos de estados de excepción sean adoptadas en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación. Este requisito guarda relación con la duración,



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

el ámbito geográfico y el alcance material del estado de excepción, y de cualesquiera disposiciones excepcionales aplicadas en razón de la emergencia. Este principio conlleva, además, una carga positiva del Estado consistente en demostrar objetivamente que las medidas concretas adoptadas como consecuencia de esa suspensión o restricción, son también necesarias en razón de las exigencias de la situación.<sup>40</sup> En párrafos anteriores hemos desarrollado este principio y sus correspondientes subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu.

Por su parte, el principio de racionalidad se erige como condición necesaria para evitar decisiones arbitrarias en la declaración y durante el estado de excepción. Implica que toda medida esté sujeta a un control previo de racionalidad, es decir, un control en el que la decisión a tomarse esté debidamente justificada en elementos objetivos de apreciación, fundados en la naturaleza racional del ser humano.

Por otra parte, el cuarto párrafo del artículo 29 constitucional fortalece el trabajo conjunto entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo dentro de un Estado constitucional y democrático de derecho puesto que faculta al segundo a dar por terminada la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, sin que exista posibilidad del Ejecutivo de formular observaciones, señalándose además, que las medidas adoptadas durante el estado de excepción quedarán sin efecto de manera inmediata. De este modo, la suspensión o restricción del ejercicio de derecho y garantías adquiere un respaldo y control inter-orgánico entre los órganos democráticamente electos por el pueblo, lo cual, refleja la naturaleza democrática de esta figura constitucional.

Por si fuera poco, se cuenta además con un control ejercido por el órgano técnico por excelencia, guardián de la constitucionalidad y supremo tribunal de nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la que, el quinto párrafo del artículo 29 constitucional, mandata revisar de oficio e inmediatamente los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, debiendo pronunciarse sobre su constitucionalidad y validez con la mayor prontitud.

<sup>40</sup> HRI "Observación General No. 29. Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción (artículo 4)." Ob. Cit. Pág. 282.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### V. PROPUESTA DE LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL CONTENIDA EN EL EXPEDIENTE CON MINUTA.

Tras haber realizado un análisis meticuloso del contenido de la Minuta sujeta a dictamen, estas Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos concluyen en pronunciarse respecto de la viabilidad, en sus términos, de la Minuta en cuestión. Ello, tras constatarse que contiene el contenido básico a ser observado en los Estados de excepción y que, apegándose al texto constitucional y a los instrumentos internacionales en la materia, fija mínimos necesarios para garantizar el respeto a los derechos fundamentales del ser humano, como son:

- ✓ La observancia en todo momento de los principios de legalidad, temporalidad, excepcionalidad, racionalidad, proclamación, publicidad, no discriminación, pro persona, compatibilidad, concordancia y complementariedad de las normas de derecho internacional en la materia e intangibilidad del ejercicio de los derechos fundamentales.
- ✓ El trámite del procedimiento de análisis previo a la declaración o suspensión de derechos o garantías, calificado como asunto de urgente y obvia resolución, y que obliga a que el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente resuelva en un plazo máximo de 48 horas, debiendo ser un proceso claramente regulado y sujeto a decisiones y acciones de emergencia, cuyo único fin debe ser el restablecer la situación de normalidad.
- ✓ La emisión de un decreto, derivado de procedimiento de análisis previo a la declaración o suspensión de derechos o garantías con la participación del Congreso de la Unión.
- ✓ La fundamentación para proceder a declarar la restricción o suspensión de derechos y garantías, derivado de una motivación de suma gravedad.
- ✓ La posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para emitir actos formalmente legislativos, sujeto a la aprobación del Congreso de la Unión.
- ✓ La incorporación de normas del derecho internacional de los derechos humanos contenidas en instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así como la posibilidad de aplicarse, conforme al artículo 7, fracción XIX, del proyecto de decreto, normas de derecho internacional como las que constituyen principios *erga omnes*.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- ✓ La previsión del “coto vedado” referido a aquellos derechos y garantías que ni siquiera en los Estados de excepción podrán ser suspendidos o restringidos en cuanto a su ejercicio.
- ✓ La previsión del principio de proporcionalidad, con sus subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido, que deberá existir siempre entre las medidas a adoptar y los objetivos que se pretenden alcanzar.
- ✓ La previsión reforzada del deber de publicidad a remitirse al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas la información relativa a la declaración de estado de excepción.
- ✓ El establecimiento de las situaciones de hecho que podrán dar lugar a iniciar el procedimiento para la restricción o suspensión provisional del ejercicio de los derechos y garantías,
- ✓ La clara identificación de los actores que intervienen en la declaración de suspensión o restricción del ejercicio de derechos y garantías.
- ✓ La previsión del control parlamentario para que, en todo momento, el Congreso pueda hacer observaciones o bien, dar por terminado el estado de excepción, así como conocer –vía informes del Ejecutivo- el Estado que guarda la situación extraordinaria y las medidas adoptadas.
- ✓ La previsión del control Jurisdiccional, gracias al cual se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a pronunciarse por la constitucionalidad y validez de todos los decretos que el Ejecutivo Federal expida durante un estado de excepción, así como el control jurisdiccional a las garantías del debido proceso las cuales no podrán suspenderse.
- ✓ El control jurisdiccional de los actos ejecutivos y legislativos realizados durante el estado de excepción, vía el juicio de amparo y las acciones de inconstitucionalidad.
- ✓ El establecimiento del proceso de conclusión de la restricción o suspensión de derechos y garantías otorgando claridad y certeza al procedimiento, acotando en tiempo y forma la terminación del estado de excepción.

Como se advierte, la Minuta de mérito contiene múltiples disposiciones de gran valía, compatibles plenamente con la defensa y garantía de los derechos fundamentales. En consecuencia y en virtud de todo lo antes expuesto, las y los integrantes de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos de esta Cámara de Diputados, habiendo analizado íntegramente la Minuta de mérito, así como los fundamentos y argumentos esgrimidos por



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

nuestros colegisladores en los debates que dieron origen al mismo en el Senado de la República, coincidimos plenamente en la necesidad de expedir la presente Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, y para los efectos de la fracción A) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos someten a la consideración de la Honorable Asamblea, el siguiente:

### PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Artículo Único.** Se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

### LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

#### Capítulo I Disposiciones Generales

**Artículo 1.** La presente Ley es Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tiene por objeto regular el procedimiento para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, la concesión de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación y el ejercicio de las facultades de las autoridades, en todo el país o en lugar determinado, con motivo de una amenaza excepcional conforme a los supuestos previstos en el siguiente artículo, a efecto de hacer frente a la situación de emergencia.

**Artículo 2.** 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.

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



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 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.

**Artículo 4.** La restricción o suspensión tendrá como único fin restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos.

**Artículo 5.** La restricción o suspensión sólo podrá decretarse por la única razón que los derechos y garantías restringidos o suspendidos fuesen un obstáculo para hacer frente de manera diligente a la situación excepcional, y siempre y cuando sea por el menor tiempo posible.

**Artículo 6.** La restricción o suspensión sólo podrá declararse o prorrogarse de conformidad con esta Ley, la cual no podrá modificarse, suspenderse o derogarse durante la vigencia de un decreto de restricción o suspensión. Asimismo, deberán observarse las obligaciones que imponen los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como el Derecho Internacional en la materia.

**Artículo 7.** No podrá restringirse ni suspenderse, el ejercicio de los siguientes derechos:

- I. A la no discriminación;
- II. Al reconocimiento de la personalidad jurídica;
- III. A la vida;
- IV. A la integridad personal;
- V. A la protección a la familia;
- VI. Al nombre;
- VII. A la nacionalidad;
- VIII. Los derechos de la niñez;
- IX. Los derechos políticos;



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- X. Las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna;
- XI. El principio de legalidad y retroactividad;
- XII. La prohibición de la pena de muerte;
- XIII. La prohibición de la esclavitud y la servidumbre;
- XIV. La prohibición de la desaparición forzada, la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- XV. La prohibición de la privación de la libertad por no poder cubrir una obligación contractual;
- XVI. La prohibición de las detenciones arbitrarias;
- XVII. El derecho de las personas privadas de la libertad a ser tratadas humanamente y con el respeto debido a su dignidad inherente;
- XVIII. La prohibición del desplazamiento o expulsión forzados;
- XIX. Aquellos otros que así se determinen por la Constitución y el Derecho Internacional, y
- XX. Las garantías administrativas y judiciales indispensables para la protección de los derechos no susceptibles de restricción ni de suspensión, conforme al debido proceso.

**Artículo 8.** Durante la restricción o suspensión se deberán seguir observando, sin excepción, los siguientes principios:

- I. Pro persona;
- II. No discriminación por ninguna condición;
- III. Legalidad;
- IV. Irretroactividad de leyes, y
- V. Debido proceso.

**Artículo 9.** Toda medida para la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías deberá ser oportuna, fundada, motivada, y proporcional a la situación que se deba afrontar, considerando su gravedad y naturaleza, y observar en todo momento los principios de legalidad; necesidad; temporalidad; excepcionalidad; racionalidad; proclamación; publicidad; no discriminación; pro persona; compatibilidad, concordancia y complementariedad de las normas de Derecho Internacional en la materia; e intangibilidad del ejercicio de los derechos humanos fundamentales.

**Artículo 10.** Una vez decretada la restricción o suspensión, toda persona que se encuentre en el territorio nacional está obligada a cooperar con las autoridades para la protección de personas, bienes e instalaciones a los que haga referencia el decreto en cuestión.

**Artículo 11.** En ningún caso podrán establecerse en el decreto de restricción o suspensión, preceptos que pretendan modificar cuestiones distintas al ejercicio de derechos humanos.





## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Todas las autoridades tienen la obligación de coadyuvar con el Titular del Ejecutivo Federal para asegurar lo más pronto posible el restablecimiento de la normalidad.

### Capítulo II

#### Procedimiento para la Declaración de la Restricción o Suspensión

**Artículo 12.** El Titular del Ejecutivo Federal someterá a la aprobación del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente, un proyecto de decreto por el que se declare la restricción o suspensión.

El proyecto de decreto a que se refiere el presente artículo deberá contener:

- I. El fundamento y la motivación del decreto de restricción o suspensión;
- II. La delimitación geográfica del territorio en el que se aplicará la restricción o suspensión;
- III. El tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión;
- IV. Los derechos que serán restringidos;
- V. Las garantías que serán suspendidas;
- VI. La relación de proporcionalidad entre las medidas propuestas en el proyecto de decreto y la gravedad de los hechos que justifican la restricción o suspensión;
- VII. En su caso, la solicitud de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo Federal haga frente a la situación, las cuales únicamente podrán versar sobre atribuciones materialmente legislativas del Congreso de la Unión, de conformidad con la parte final del primer párrafo del artículo 29 y el segundo párrafo del artículo 49 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- VIII. Las autoridades federales responsables de la coordinación de las acciones a implementar y las obligaciones de las autoridades coadyuvantes.

**Artículo 13.** Una vez recibida la iniciativa con proyecto de decreto por el que se declare la restricción o suspensión, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el primero no estuviere reunido, deberá citar a sesión a más tardar en las siguientes 24 horas.

**Artículo 14.** La iniciativa con proyecto de decreto de restricción o suspensión se calificará como asunto de urgente y obvia resolución. En las sesiones en que se discuta la iniciativa con proyecto de decreto de restricción o suspensión, ésta será el único punto a tratar.

El Congreso de la Unión, o en su caso la Comisión Permanente, deberá resolver, en un plazo máximo de 48 horas.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 15.** Si la iniciativa con proyecto de decreto fuese presentada a la Comisión Permanente y en ésta se solicitasen las autorizaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 12 de esta Ley, quien ejerza la presidencia de la Comisión Permanente, convocará inmediatamente a sesión extraordinaria, a efecto de que el Congreso de la Unión resuelva dentro del plazo previsto en el artículo anterior.

**Artículo 16.** El Congreso de la Unión o en su caso, la Comisión Permanente, podrá solicitar al Titular del Ejecutivo Federal información adicional a fin de poder resolver con la mayor prontitud sobre la restricción o suspensión.

**Artículo 17.** En caso de no ser aprobado el proyecto de decreto de restricción o suspensión, la iniciativa no podrá ser presentada de nuevo, salvo que se motive en hechos distintos o supervinientes.

**Artículo 18.** Si durante la vigencia del decreto, el Titular del Ejecutivo Federal considera que éste debe ser modificado, propondrá la iniciativa de reforma al Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido.

**Artículo 19.** Para la modificación del decreto, deberá seguirse el mismo procedimiento previsto para su aprobación.

**Artículo 20.** Una vez aprobado el decreto se remitirá inmediatamente al Titular del Ejecutivo Federal quien procederá a su promulgación e inmediata publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como a difundirlo a través de dos medios de comunicación social impresos o electrónicos a nivel nacional y, en su caso, local, para garantizar la mayor publicidad, a más tardar, al día siguiente de su aprobación. Asimismo, el Titular del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá informar de inmediato a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales, mediante comunicación que contenga los motivos de la restricción o suspensión, el tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión y los derechos y garantías que serán restringidos o suspendidos.

Una vez que entre en vigor el decreto, el Ejecutivo Federal podrá determinar los esquemas de coordinación entre los órdenes de gobierno para la ejecución de las medidas decretadas.

### Capítulo III

#### De la Revisión de Constitucionalidad y los Medios de Impugnación

**Artículo 21.** En términos del párrafo quinto del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nación se pronunciará, de oficio, sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que emita el Ejecutivo Federal con fundamento en las autorizaciones a las que se refiere la fracción VII del artículo 12 de esta Ley, durante la restricción o suspensión.

Los decretos tendrán que ser notificados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicados en el Diario Oficial de la Federación, y difundidos a través de dos medios de comunicación social impresos o electrónicos a nivel nacional y, en su caso, local, para garantizar la mayor publicidad.

Para el ejercicio de esta facultad será aplicable, en lo conducente, el procedimiento previsto en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para las acciones de inconstitucionalidad. En el procedimiento correspondiente todos los días y horas serán hábiles y deberá resolverse dentro de los quince días siguientes.

En caso de que la vigencia del decreto sea menor a quince días, el procedimiento se deberá sustanciar a más tardar en la mitad del plazo establecido en el decreto.

**Artículo 22.** Recibida la notificación a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que analice el decreto en cuestión.

**Artículo 23.** El ministro instructor someterá a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la legislación aplicable.

**Artículo 24.** La decisión que recaiga sobre la constitucionalidad de los decretos tendrá efectos retroactivos, debiendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenar el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida, mediante la anulación, en su caso, de todos los actos dictados en ejecución de los decretos considerados inconstitucionales, sin perjuicio del derecho de los particulares de solicitar el restablecimiento de su situación jurídica individual y de ejercer todas las acciones a que haya lugar.

Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de algún decreto o su invalidez, lo informará de inmediato al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, y al Titular del Ejecutivo Federal, quien deberá ordenar la publicación de dicha resolución en el Diario Oficial de la Federación y difundirla a través de dos medios de comunicación social impresos o electrónicos a nivel nacional y, en su caso, local, para garantizar la mayor publicidad.



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 25.** Los actos del Ejecutivo Federal que se adopten durante la vigencia de los decretos de restricción o suspensión serán impugnables a través del juicio de amparo. En estos casos no será procedente la suspensión, salvo que el acto reclamado corresponda a derechos y garantías que no hayan sido materia del decreto de restricción o suspensión, o se trate de los comprendidos en el artículo 7 de esta Ley.

**Artículo 26.** Las acciones legales que tengan por objeto demandar reparaciones por daños o afectaciones derivados de los actos del Ejecutivo Federal durante la restricción o suspensión, sólo podrán ser tramitadas ante los órganos jurisdiccionales competentes, una vez concluida dicha restricción o suspensión.

**Artículo 27.** El decreto emitido por la Comisión Permanente o por el Congreso de la Unión, por el que se suspende el ejercicio de los derechos y garantías, y contiene las autorizaciones a las que se refiere la fracción VII del artículo 12 de esta Ley, en su caso, podrá ser impugnado a través de los medios previstos por el artículo 105 constitucional. En el procedimiento correspondiente todos los días y horas serán hábiles y deberá resolverse dentro de los treinta días siguientes. En caso de que la vigencia del Decreto sea menor a treinta días, el procedimiento se deberá sustanciar a más tardar en la mitad del plazo establecido en el Decreto. En caso de que se declare la invalidez del Decreto impugnado se estará a lo dispuesto en el artículo 24 de esta Ley.

### Capítulo IV Del Control Parlamentario

**Artículo 28.** Durante la vigencia del decreto de restricción o suspensión, el Titular del Ejecutivo Federal entregará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, informes detallados sobre las medidas administrativas y legislativas adoptadas, sobre su aplicación y sobre la evolución de la situación.

Los informes deberán ser entregados por lo menos cada treinta días, durante todo el tiempo que permanezca vigente el decreto de restricción o suspensión.

### Capítulo V De la Conclusión del Decreto de Restricción o Suspensión de Derechos y Garantías

**Artículo 29.** La restricción o suspensión concluirá:

- I. Cuando haya concluido el plazo fijado en el decreto que le dio origen, o en aquel o aquellos que modificaron su plazo de vigencia;
- II. Cuando hayan desaparecido las causas que le dieron origen;
- III. Por decreto del Congreso de la Unión, o



## Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### IV. Por decreto del Ejecutivo Federal.

**Artículo 30.** Cuando se actualice alguno de los supuestos de conclusión de restricción o suspensión descritos en las fracciones I, II o IV del artículo anterior, el Titular del Ejecutivo Federal expedirá el decreto respectivo, ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo difundirá a través de dos medios de comunicación social impresos o electrónicos a nivel nacional y, en su caso, local, para garantizar la mayor publicidad, lo comunicará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales.

**Artículo 31.** Cuando a consideración de alguno de los miembros del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, se actualice el supuesto de la fracción II del artículo 29 de esta Ley, podrá proponer al pleno la iniciativa de decreto de conclusión de restricción o suspensión.

Se seguirá el mismo trámite parlamentario establecido para la aprobación del decreto de restricción o suspensión.

**Artículo 32.** El Ejecutivo Federal no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si éste no se encontrara reunido, revoque o ponga fin a la restricción o suspensión.

**Artículo 33.** Una vez publicado el decreto que pone fin a la restricción o suspensión, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante la vigencia de éste quedarán sin efecto de forma inmediata.

**Artículo 34.** El Titular del Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, un informe final sobre las causas, motivos, delimitación geográfica, tiempo, medidas administrativas y legales, restricciones o suspensión de derechos y garantías, consecuencias y otros, que fueron adoptadas durante la restricción o suspensión, y el estado que guarda el país o la región afectada una vez concluida la vigencia del decreto de restricción o suspensión, a más tardar siete días después de decretada su conclusión.

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente decreto entrara en vigor a día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la Secretaría de Gobernación, por lo que no requerirá de ampliaciones



### **Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos**

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

presupuestales adicionales y no se incrementará su presupuesto regularizable para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes. Cualquier modificación a su estructura orgánica se realizará mediante movimientos compensados conforme a las disposiciones aplicables.

Notifíquese a la Mesa Directiva para efectos de su programación legislativa.

Palacio Legislativo, 1º de marzo de 2016.

H. CAMARA DE DIPUTADOS



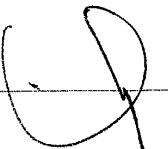



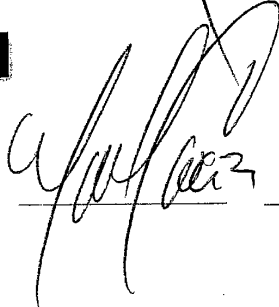

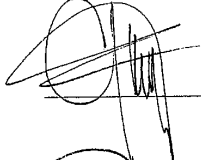

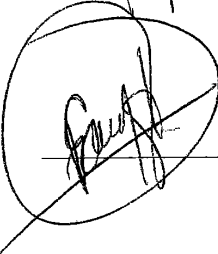


LXIII LEGISLATURA

LISTA DE VOTACIÓN COMISIONES UNIDAS

COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

FECHA: 29/03/2016

DICTAMEN: 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.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN		SENTIDO DEL VOTO		
DIPUTADO		FAVOR	CONTRA	ABSTENCIÓN
				
 Mercedes del Carmen Guillén Vicente	08 Tamaulipas PRI			
 Manuel Cavazos Balderas				
				
 Cesar Alejandro Domínguez Domínguez	02 Nuevo León PRI			
 Erick Alejandro Lagos Hernández	08 Chihuahua PRI			
 David Sánchez Isidoro	20 Veracruz PRI			
 David Sánchez Isidoro	06 México PRI			

H. CAMARA DE DIPUTADOS


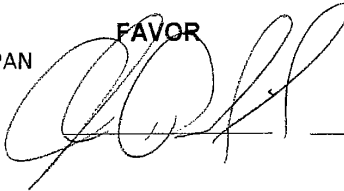

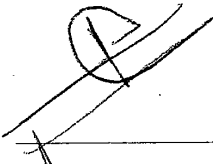



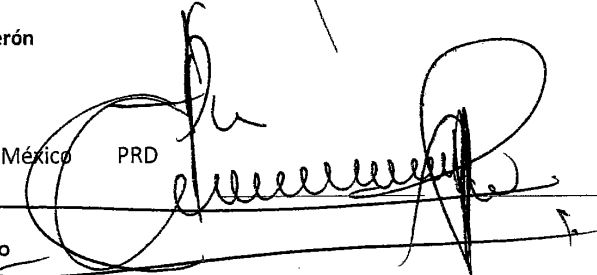

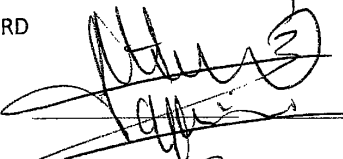

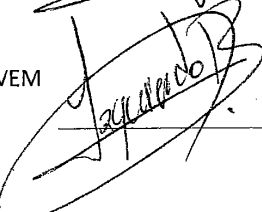
LXIII LEGISLATURA

LISTA DE VOTACIÓN COMISIONES UNIDAS

COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

FECHA: 29/03/2016

DICTAMEN: 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.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN			SENTIDO DEL VOTO		
DIPUTADO			FAVOR	CONTRA	ABSTENCIÓN
	08	Guanajuato PAN		_____	_____
	5ª	México PAN		_____	_____
	5ª	Hidalgo PAN		_____	_____
	30	México PRD		_____	_____
	11	Distrito Federal PRD		_____	_____
	4ª	Distrito Federal PVEM		_____	_____



H. CAMARA DE DIPUTADOS




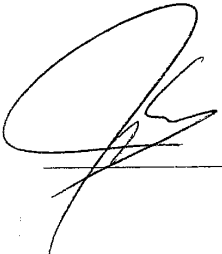



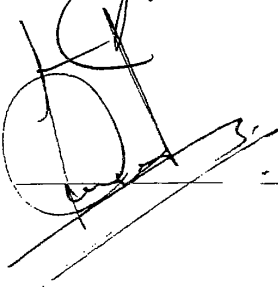

LXIII LEGISLATURA

LISTA DE VOTACIÓN COMISIONES UNIDAS

COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

FECHA: 29/03/2016

DICTAMEN: 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.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN		SENTIDO DEL VOTO		
DIPUTADO		FAVOR	CONTRA	ABSTENCIÓN
	1ª Jalisco MC	_____	_____	_____
Macedonio Salomón Tamez Guajardo		_____	_____	
	10 Jalisco MC	_____	_____	_____
Norma Edith Martínez Guzmán			_____	_____
	1ª Jalisco PES	_____	_____	_____
Hortensia Aragón Castillo			_____	_____
	1ª Chihuahua PRD	_____	_____	_____
Eukid Castañón Herrera			_____	_____
	4ª Puebla PAN	_____	_____	_____

H. CAMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

LISTA DE VOTACIÓN COMISIONES UNIDAS

COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

FECHA: 29/03/2016

DICTAMEN: 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.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

DIPUTADO

SENTIDO DEL VOTO

Sandra Luz Falcón Venegas



5ª México MORENA

FAVOR

CONTRA

ABSTENCIÓN

Martha Hilda González Calderón



34 México PRI

Sofía Gonzáles Torres



3ª Chiapas PVEM

Ma. Marcela Gonzáles Salas y Petricioli



5ª México PRI

Álvaro Ibarra Hinojosa



2ª Nuevo León PRI

David Jiménez Rumbo



5ª Guerrero PRD

H. CAMARA DE DIPUTADOS

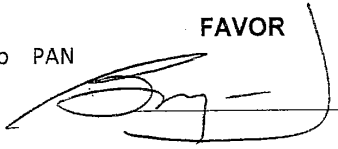

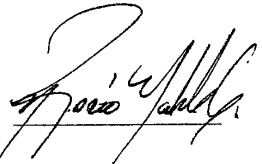
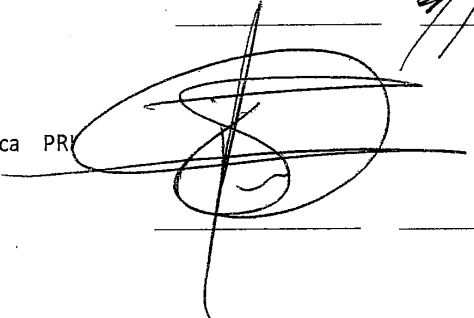





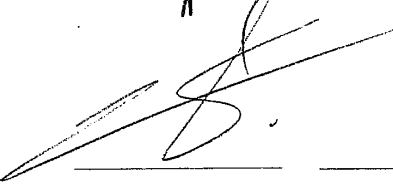
LXIII LEGISLATURA

LISTA DE VOTACIÓN COMISIONES UNIDAS

COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

FECHA: 29/03/2016

DICTAMEN: 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.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN		SENTIDO DEL VOTO		
DIPUTADO		FAVOR	CONTRA	ABSTENCIÓN
	2ª Querétaro PAN		_____	_____
	11 Veracruz MORENA	_____		_____
	11 Oaxaca PRI		_____	_____
	07 Veracruz PVEM		_____	_____
	01 Campeche PRI		_____	_____
	5ª México PAN		_____	_____

H. CAMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

LISTA DE VOTACIÓN COMISIONES UNIDAS

COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

FECHA: 29/03/2016

DICTAMEN: 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.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

SENTIDO DEL VOTO

DIPUTADO

Jorge Triana Tena



10 Distrito Federal PAN

FAVOR

CONTRA

ABSTENCIÓN

Luis Alfredo Valles Mendoza



1ª Durango NA

Handwritten signature and initials in the FAVOR column.



### Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**PRESIDENTE**

**A FAVOR**

**EN CONTRA**

**ABSTENCIÓN**

Dip. Armando Luna Canales

*[Handwritten signature]*

**SECRETARIOS**

Dip. Erika Lorena Arroyo Bello

*[Handwritten signature]*

Dip. María Isabel Maya Pineda

*[Handwritten signature]*

Dip. Benjamín Medrano Quezada

Dip. Sara Latife Ruiz Chávez

Dip. Emma Margarita Alemán Olvera

Dip. José Antonio Salas Valencia

Dip. María Concepción Valdés Ramírez

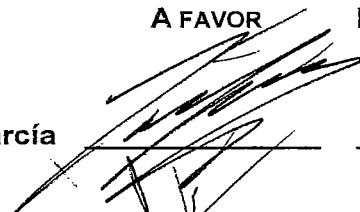

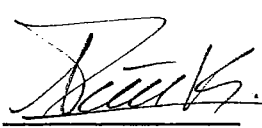
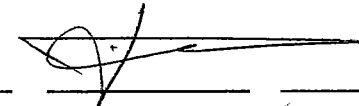
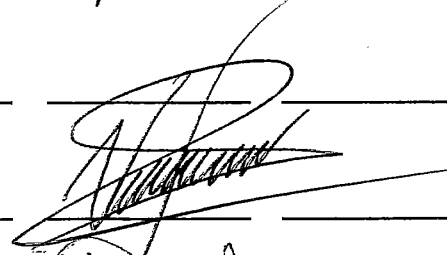

*[Handwritten signature: María Concepción Valdés R.]*



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

### Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

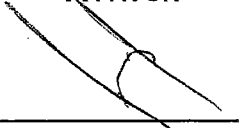


Dictamen con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Lia Limón García			
Dip. Enrique Zamora Morlet			
Dip. Lorena del Carmen Alfaro García			
Dip. Luis de León Martínez Sánchez			
Dip. Juan Pablo Piña Kurczyn			
Dip. Ana Leticia Carrera Hernández			
Dip. Maricela Contreras Julián			
Dip. Alberto Martínez Urincho			
Dip. Cristina Ismene Gaytán Hernández			

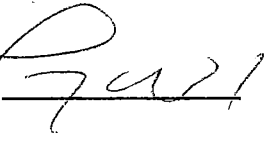
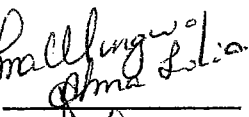
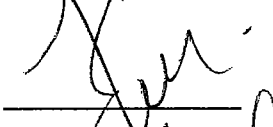

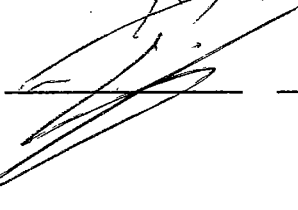


### Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Jorge Álvarez López			
Dip. Karina Sánchez Ruiz			
Dip. Manuel Jesús Clouthier Carrillo			

#### INTEGRANTES

Dip. Sylvana Beltrones Sánchez			
Dip. Marco Antonio García Ayala			
Dip. Alma Lilia Luna Munguía			
Dip. Erika Rodríguez Hernández			
Dip. Liliana Ivette Madrigal Méndez			
Dip. Alberto Silva Ramos			



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

### Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Dictamen con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
<p><b>Dip. Cuitláhuac García Jiménez</b></p>	_____	_____	_____
<p><b>Dip. Roberto Alejandro Cañedo Jiménez</b></p>	_____	_____	_____
<p><b>Dip. María Candelaria Ochoa Avalos</b></p>	_____	_____	_____

**El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar:**  
De conformidad con lo que establece el artículo 87 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se cumple con la declaratoria de publicidad.





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alfredo Basurto Román**  
DIPUTADO FEDERAL

Palacio Legislativo de san Lázaro a 30 de Marzo 2015.

DIP. ARMANDO LUNA CANALES.

PRESIDENTE DE LA COMISION DE  
DE RECHOS HUMANOS.

P R E S E N T E .

Por instrucciones del DIPUTADO ALFREDO BASURTO ROMAN, integrante esta comisión que usted dignamente representa, me permito presentarle el VOTO PARTICULAR con respecto a la minuta con proyecto de decreto por el cual se expide la ley reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin otro particular por el momento, le agradezco de antemano sus distinguidas consideraciones.

ATENTAMENTE

Melina del Rosario Tafuya Bermúdez

Secretaria Particular



COMISION DE  
DERECHOS HUMANOS  
RECIBIDO

NOMBRE:

Sandra AUC

HORA:

17:35

Av. Congreso de la Unión, 66; Col. El Parque; Deleg. Venustiano Carranza; C.P. 15960 México, D.F.;  
Edificio B, Nivel 1; Tel. Conm.: 5036-0000 ext. 59247

[alfredo.basurto@congreso.gob.mx](mailto:alfredo.basurto@congreso.gob.mx)

## VOTO PARTICULAR

### HONORABLES INTEGRANTES DE LA COMISION DE GOBERNACIÓN

Los suscritos, integrantes de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 90 y 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ponemos a consideración de los integrantes de la misma, nuestro voto particular con respecto a 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, remitida por la Cámara de Senadores a esta Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

**Dictamen**



COMISIÓN DE  
DERECHOS HUMANOS  
RECIBIDO

24 MAR 2015

#### **I. Antecedentes**

NOMBRE: \_\_\_\_\_

HORA: \_\_\_\_\_

**1.** El 10 de junio de 2011 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación La reforma constitucional en materia de derechos

humanos, misma que en su artículo cuarto transitorio mandata al Congreso de la Unión a expedir la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del día siguiente a su publicación.

2. En sesión plenaria celebrada el 14 de agosto de 2013, las y los Senadores Ángel Benjamín Robles Montoya, Armando Ríos Piter, Dolores Padierna Luna, Iris Vianey Mendoza Mendoza, Zoé Robledo Aburto, Raúl Morón Orozco, Sofío Ramírez Hernández, Luis Sánchez Jiménez, Isidro Pedraza Chávez, Víctor Manuel Camacho Solís, Angélica de la Peña Gómez, Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Adolfo Romero Lainas, Mónica Tzasna Arriola Gordillo, Adriana Dávila Fernández, Lorena Cuellar Cisneros y Fidel Domédicis Hidalgo, presentaron iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de restricción o suspensión de derechos y garantías.

En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente dictó turno para su análisis y dictamen a

las Comisiones de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos.

**3.** El 14 de agosto de 2013 mediante oficio número DGPL-1P2A.-600 de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, se dispuso que se rectificara el turno de dicha iniciativa y fuese turnada a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

**4.** El 22 de octubre de 2013, el titular del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I y el párrafo tercero del artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó ante el Senado de la República Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada por la mesa directiva de la Cámara de Senadores, mediante oficio No. DGPL-1P2A.-3008, a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos, para el análisis y la elaboración del dictamen correspondiente.

**5.** El 09 de diciembre de 2015 fue sometido a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, el dictamen aprobado por las Comisiones de referencia, siendo aprobado el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de suspensión de garantías, con un total de 88 votos a favor, 8 en contra, de los Senadores Manuel Bartlett Díaz, Marco Antonio Blásquez Salinas, Mario Delgado Carrillo, Alejandro De Jesús Encinas Rodríguez, Carlos Manuel Merino Campos, David Monreal Ávila, María de los Dolores Padierna Luna, Martha Palafox Gutiérrez, y cero abstenciones.

Dicho dictamen fue remitido a la Cámara de Diputados para sus efectos Constitucionales, a fin de que actuará como Cámara revisora, en términos de lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**6.** El 14 de diciembre de 2015, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados informó de la recepción de la Minuta de referencia, instruyendo que la misma fuese remitida para dictamen a las Comisiones Unidas de Gobernación y Derechos

Humanos; siendo recibido en la misma fecha el expediente de mérito por las Comisiones indicadas para su análisis y dictamen.

## II. Descripción de la minuta

La Cámara de Diputados recibió de la Cámara de Senadores, 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 Federal, lo anterior, para *"regular el procedimiento para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, la concesión de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación y el ejercicio de las facultades de las autoridades, en todo el país o en lugar determinado, con motivo de una amenaza excepcional"* para poder *"hacer frente"* a una *"situación de emergencia"* (artículo 1).

Haciendo referencia a que la restricción o suspensión de derechos y garantías 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 (artículo 2).

Define lo que deberá entenderse por **invasión**, como "La entrada de fuerzas armadas, sin la autorización correspondiente, pertenecientes a otro Estado, a cualquier parte del territorio nacional"; **Perturbación grave de la paz pública**, como aquellas "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"; **Grave peligro o conflicto**, son aquellas "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" (artículo 3).

Dicha medida, es decir, la restricción o suspensión de derechos y garantías, según la Minuta, "tendrá como único fin restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos" (artículo 4).

También se menciona que "la restricción o suspensión sólo podrá decretarse por la única razón que los derechos y garantías restringidos o suspendidos fuesen un obstáculo para

*hacer frente de manera diligente a la situación excepcional, y siempre y cuando sea por el menor tiempo posible” (artículo 5). Y que además que deberán observarse “las obligaciones que imponen los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como el Derecho Internacional en la materia” (artículo 6).*

Por otra parte se encuentran previstos los derechos que integran el llamado coto vedado, es decir aquellas obligaciones irrenunciables de **IUS COGENS** para la comunidad internacional, y que, ni aún en los Estados de excepción **NO** podrán suspenderse, tales como: la no discriminación; el reconocimiento de la personalidad jurídica; la vida; la integridad personal; la protección a la familia; al nombre; a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada, la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de la privación de la libertad por no poder cubrir una obligación contractual; la



prohibición de las detenciones arbitrarias; el derecho de las personas privadas de la libertad a ser tratadas humanamente y con el respeto debido a su dignidad inherente; la prohibición del desplazamiento o expulsión forzados; aquellos otros que así se determinen por la Constitución y el Derecho Internacional, y las garantías administrativas y judiciales indispensables para la protección de los derechos no susceptibles de restricción ni de suspensión, conforme al debido proceso (artículo 7).

Además, describe el procedimiento para aprobar la restricción o suspensión de derechos y garantías, donde el Presidente mandará la solicitud al Poder Legislativo, quien sesionará, a más tardar, dentro de las 24 horas siguientes y resolverá dentro de 48 horas (artículos 13 y 14).

En caso de que se soliciten medidas excepcionales por parte del Ejecutivo Federal, es decir, facultades extraordinarias del Presidente para legislar, se convocará a sesión extraordinaria al Congreso de la Unión, cuando se encuentre en receso, para que apruebe la solicitud, la rechace o le realice modificaciones (artículo 15).

Se contempla dar publicidad nacional e internacional a la medida (artículo 20) al remitirse al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas, "*mediante comunicación que contenga los motivos de la restricción o suspensión, el tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión y los derechos y garantías que serán restringidos o suspendidos*" y, así como que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que emita el Ejecutivo Federal (artículo 21), y las formas de conclusión del decreto de restricción o suspensión de Derechos y Garantías (artículos del 29 al 32), entre otras.

### **III. Consideraciones**

#### **A) Sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.**

- 1. Sobre las definiciones de "Perturbación grave de la paz pública y Grave peligro o conflicto" en contraposición la convención Americana de Derechos Humanos (Art.27.1) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art 4.1)**

La referencia internacional inmediata, sobre al contenido del artículo 29 Constitucional, relativa a la suspensión o restricción en el ejercicio de los derechos y garantías, se encuentra en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>1</sup>, de la cual México es Estado Parte, por lo que se considera que de manera soberana ha asumido las obligaciones que la pertenencia a dicha Convención impone.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dejado en claro, a través del control de convencionalidad, las obligaciones que imponen a nuestro país suscribir un tratado internacional en materia de derechos humanos.

Así, dentro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos tenemos la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en su artículo 27, dispone:

#### **"CAPITULO IV**

#### **SUSPENSION DE GARANTIAS, INTERPRETACION Y APLICACION**

#### **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**

---

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación 7 de mayo de 1981, Vinculante para México a partir del 24 de marzo de 1981 (adhesión).

*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.*

*3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión."*

El citado precepto encuentra una **profunda diferencia** con la redacción adoptada por el artículo 29 constitucional, como lo es el que "**se amenace la independencia o seguridad del Estado**", lo que solo ocurriría en caso de "**invasión**" y limita los supuestos por los que se considere que una "*perturbación grave de la paz pública*" o que cualquier otra "*ponga en grave peligro o conflicto a la sociedad*" por lo que debería de modificarse el texto de la Carta Magna para adecuarlo al estándar internacional, antes que pretender promulgar una ley reglamentaria.

Además de lo anterior, tenemos lo establecido en el sistema universal de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas, específicamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual, al igual que la Convención Americana de los Derechos Humanos, dispones normas sobre **cuándo** y bajo **qué circunstancias** pueden ser impuesto un estado de excepción por un Estado que libre y soberanamente hubiese firmado de dicho instrumento.

México, como Estado parte de este tratado internacional, el cual le es jurídicamente vinculante<sup>2</sup>, tiene necesariamente la obligación de acatar las disposiciones que ahí se encuentran plasmadas. Para el caso concreto, el artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la letra reza:

<sup>2</sup> Diario Oficial de la federación 20 de mayo de 1981, vinculante para el Estado Mexicano a partir de su adhesión el 23 de marzo de 1981.

#### **"Artículo 4**

1. **En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación** y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión."

Sobre los artículos citados, se han emitido por los órganos competentes recomendaciones sobre la forma en que estas disposiciones deben ser aplicadas por los Estados.

En el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido diversas observaciones generales y sentencias. En el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el órgano competente para su interpretación es el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, el cual también ha emitido observaciones generales.

Es ampliamente aceptado por la jurisprudencia internacional, y en concordancia con el principio maximizador previsto en nuestro artículo 1º constitucional, que la interpretación auténtica realizada por los órganos facultados resulta ser obligatoria. En este sentido, se reconoce también el carácter vinculante de esas observaciones para nuestro Estado.

Respalda ese argumento la opinión del ex Juez Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quién refiriéndose al ámbito americano señala:

*"Sustento mi punto de vista en la consideración de que los Estados partes en la Convención Americana –y otras– han acogido este instrumento soberanamente, como parte de la preceptiva nacional, asumiendo los deberes que asigna y afrontando los derechos personales que reconoce. Y esos mismos Estados han aceptado –también*

*soberanamente, al constituirse en partes de la CADH– que la CorteIDH, tribunal supranacional, es el órgano judicial llamado a interpretar las disposiciones convencionales. Por lo tanto, la interpretación de la Corte establece formal y oficialmente el alcance de tales disposiciones y, en consecuencia, la medida de los deberes de los Estados y los derechos de los particulares. Así, no es posible sostener que las interpretaciones establecidas por la CorteIDH constituyan un punto de vista atendible o desatendible, y no un acto de necesaria observancia... Implican, como prefiero decir, una interpretación vinculante de textos normativos asimismo vinculantes para los Estados, que deben ser entendidos y aplicados interiormente en los términos de la interpretación formal y final dispuesta por la Convención y ejercida por la Corte”<sup>3</sup>*

Además, en apoyo de lo anterior, cabe citar la siguiente tesis del Poder Judicial de la Federación:

**"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO.** *Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado mexicano como no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme a la jurisprudencia emitida por*

<sup>3</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. "El control judicial interno de convencionalidad". En: *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. México, Año V, No. 29, Julio-Diciembre de 2011. Pág. 138-139.



*cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México; lo cual obliga a ejercer el control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, porque éste implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen.”<sup>4</sup>*

Se suma a lo anterior que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Cabrera García y Montiel Flores Vs. México”, señaló:

*“Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex*

<sup>4</sup> Tesis XI.1o.A.T.47 K. Aislada. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito. No. de registro 164611. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Mayo de 2010. Página 1932.

*oficio un "control de convencionalidad" entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana"*<sup>5</sup>

Bajo esta óptica es claro que la minuta de referencia contiene en su articulado (art. 3 fracs II y III) disposiciones contrarias a las obligaciones internacionales contraídas por México y al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que además de hacerlas anticonstitucionales, resutan ser violatorias de derechos humanos.

La pretensión de la Minuta que se analiza, para establecer en la Ley secundaria definiciones ambiguas y por debajo de lo fijado en los instrumentos internacionales, sobre lo se entenderá por "Perturbación grave de la paz pública" (artículo 3 fracción II) y por "Grave peligro o conflicto" (artículo 3 fracción III) NO CUMPLE CON EL PARAMETRO INTERNACIONAL al que el Estado Mexicano está sujeto, toda vez que libre y soberanamente decidió incorporarlo como parte de su normativa interna, asumiendo los deberes que asigna, **ROMPE CON EL ESPÍRITU DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011 en materia de derechos**

<sup>5</sup> Corte IDH. Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafo 225.

humanos, de la cual deviene la obligación de crear esta norma, y CONTRAVIENE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO PRIMERO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS que establece la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de "promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".<sup>6</sup>

Más aun, con estas definiciones ambiguas y que no cumplen con la norma internacional, tienen el abierto propósito de simular legalidad donde no la existe, para sustentar en normas vigentes la suspensión o restricción de derechos y garantías, instaurando un estado de excepción a conveniencia de la autoridad federal en turno, y no por una necesidad evidente del Estado, que ponga en peligro su existencia misma o independencia o la integridad de sus habitantes. Esta fórmula para establecer definiciones burlar el control jurisdiccional y el escrutinio internacional.

El artículo 3º fracciones II y III de la Minuta que expide la Ley reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indican:

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

...

II. *Perturbación grave de la paz pública. Situaciones de violencia que alteren la estabilidad social y*

<sup>6</sup> Artículo 1 párrafo tercero, reformado Diario oficial de la Federación 10 de junio de 2011.

*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. *..."*

Como puede observarse estos preceptos NO se apegan a lo establecido en el artículo 27 numeral 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos que dice:

### **"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."*

Las definiciones de mérito, tampoco se atienen a lo señalado en el artículo 4 párrafo 1 del Pacto Internacional de derechos Civiles y políticos que indica:

#### **"Artículo 4**

*1. En situaciones excepcionales que **pongan en peligro la vida de la nación** y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social."*

Es decir, las definiciones que se consignan en la Minuta, **NUNCA** refieren que la "Perturbación grave de la paz pública" o que el "Grave peligro o conflicto" a que se haría alusión en el decreto busquen contener algún hecho "**que amenace la independencia o seguridad del Estado parte**", o bien "**pongan en peligro la vida de la nación**".

La ambigüedad de estas definiciones resulta preocupante, toda vez que los supuestos de "perturbación grave de la paz pública" y "grave peligro o podrían dar lugar a diversas interpretaciones, por ejemplo una manifestación podrían ser considerada como "una perturbación grave a la paz pública" y ser entonces motivo suficiente para restringir o suspender el ejercicio de derechos y garantías.

En consecuencia podemos decir que, con estas definiciones ambiguas y que no cumplen con la norma internacional, tienen el abierto propósito de simular legalidad donde no la existe, para sustentar en normas vigentes la suspensión o restricción de derechos y garantías, instaurando un estado de excepción a conveniencia de la autoridad federal en turno, y no por una necesidad evidente del Estado, que ponga en peligro su existencia misma o independencia o la integridad de sus habitantes. Esta fórmula para establecer definiciones burlar el control jurisdiccional y el escrutinio internacional.

## 2. Sobre las restricciones al derecho de Amparo en contraposición la convención Americana de Derechos Humanos (Art. 27.2) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art.4.2)

Del análisis que se realiza a la minuta cobra especial interés lo referido al Derecho de Amparo y las restricciones a las que se le quiere sujetar.

La minuta establece en su artículo 25 que:

**"Artículo 25.** Los actos del Ejecutivo Federal que se adopten durante la vigencia de los decretos de restricción o suspensión serán impugnables a través del juicio de amparo. En estos casos **no será procedente la suspensión**, salvo que el acto reclamado corresponda a derechos y garantías que no hayan sido materia del decreto de restricción o suspensión, o se trate de los comprendidos en el artículo 7 de esta Ley".

Es decir, por un lado se pretende reconocer la garantía a contar con una forma de control jurisdiccional sobre los actos del ejecutivo que restrinjan o afecten los derechos y las garantías para su ejercicio de los gobernados en un ámbito de validez limitado.

Sin embargo, esta redacción desnaturaliza la misma esencia del juicio de amparo, toda vez que *"La suspensión del acto reclamado en el derecho de amparo es una providencia cautelar cuyo contenido consiste en una determinación jurisdiccional que ordena a las autoridades responsables mantengan provisoriamente las cosas en el estado que guarden al dictarse la providencia, hasta que se resuelva en definitiva la controversia constitucional; pero que, bajo la responsabilidad de la ordenadora, permite la toma de otras medidas de cautela que otorguen provisionalmente - pero en forma autónoma a un juicio no iniciado - el respeto inmediato a las garantías constitucionales que se dicen violadas, o el disfrute de los beneficios que en forma definitiva y permanente sólo puede otorgar la sentencia del juicio en potencia; eviten el peligro de la consumación irreparable del acto reclamado debido a la demora en el acceso a la resolución final que debe decretarse en el proceso; o aseguren la viabilidad de la acción restitutoria*



*o reparatoria para el caso de que se otorgare la protección constitucional, permitiéndose la eventual y condicionada ejecución del acto reclamado.”<sup>7</sup>*

La Declaración Americana de Derechos Humanos en su artículo 27 párrafo segundo señala expresamente que las garantías judiciales no pueden ser suspendidas y a la letra señala:

#### **"CAPITULO IV**

#### **SUSPENSION DE GARANTIAS, INTERPRETACION Y APLICACION**

#### **Artículo 27. Suspensión de Garantías**

1....

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.***

3..."

<sup>7</sup> Castro, Juventino V. , Perfil de la Suspensión en Amparo como providencia cautelar, pp 1813 – 1814 [biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/643/16.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/643/16.pdf)

Por su parte la el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 4.2 señala:

*"Artículo 4*

*1...*

*2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.*

*3..."*

La jurisprudencia ha determinado que ciertas garantías son tan esenciales que bajo ninguna circunstancia, incluso en los estados de excepción, pueden ser sujetas a restricción o suspensión.

Esto es así porque gracias a ellas es como logran tutelarse los derechos fundamentales que integran el coto vedado. Ciertamente, de nada serviría la prohibición de limitar o restringir los derechos contenidos en el coto vedado, si no se garantizaran las garantías procesales esenciales para protegerlos cuando alguna autoridad pretendiera desconocer el carácter no limitable o no restringible de esos derechos.<sup>8</sup>

La misma Corte Interamericana se ha pronunciado en el siguiente sentido:

---

<sup>8</sup> "...las garantías sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o ejercicio de un derecho. Como los Estados Partes tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona, también tienen la de proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías (art. 1.1), vale decir, de los medios idóneos para que los derechos y libertades sean efectivos en toda circunstancia". Corte IDH. "Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987..." Ob. Cit. Párrafo 25.

*"... en la implantación del estado de emergencia cualquiera que sea la dimensión o denominación con que se le considere en el derecho interno no puede comportar la supresión o **la pérdida de efectividad de las garantías judiciales que los Estados Partes están obligados a establecer, según la misma Convención, para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión o de los no suspendidos en virtud del estado de emergencia.***

*Por consiguiente, es violatoria de la Convención toda disposición adoptada por virtud del estado de emergencia, que redunde en la supresión de esas garantías."<sup>9</sup>*

Del mismo modo, Naciones Unidas, a través del Comité de Derechos Humanos, ha indicado que:

*"Es inherente a la protección de los derechos expresamente reconocidos como no susceptibles de suspensión en el párrafo 2 del artículo 4 (del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), que han de ser garantizados mediante garantías procesales, generalmente de carácter judicial. Las disposiciones del Pacto que se refieran a las garantías procesales nunca podrán ser el objeto de medidas que de alguna forma*

<sup>9</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-9/87, del 6 de octubre de 1987. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafos 25 y 26.

*socaven la protección de los derechos que no son susceptibles de suspensión”<sup>10</sup>*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que por tales garantías deben entenderse:

*“aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo (27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud”<sup>11</sup>*

Es importante precisar que además del carácter de indispensables también deben de ser “judiciales”. Al respecto la Corte Interamericana ha dispuesto:

*“Asimismo, el carácter judicial de tales medios implica la intervención de un órgano judicial independiente e imparcial, apto para determinar la legalidad de las actuaciones que se cumplan dentro del estado de excepción”<sup>12</sup>*

Todo lo anterior lleva a concluir que la determinación de cuáles garantías resultan ser indispensables para la protección de los

---

<sup>10</sup> HRI “Observación General No. 29. Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción (artículo 4).” Comité de Derechos Humanos. En: *Instrumentos internacionales de derechos humanos. Volumen I. Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*. Naciones Unidas. HRI/GEN/1/Rev. 9 (Vol. I), 27 de mayo de 2008. Pág. 285.

<sup>11</sup> Corte IDH. “Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987...” Ob. Cit. Párrafo 29.

<sup>12</sup> Ídem. Párrafo 30.

derechos que no pueden ser suspendidos, será distinta, y dependerá de los derechos estrictamente afectados.

En el orden jurídico mexicano, la garantía idónea para la protección de los derechos enunciados en el párrafo segundo del artículo 29 de la constitución es el amparo, por lo que cabe señalar que éste resulta ser una garantía no sujeta a suspensión o restricción en ningún caso.

La Corte Interamericana ha señalado que una garantía no sujeta a suspensión o restricción es el habeas corpus, institución que se encuentra subsumida en nuestro ordenamiento jurídico en la institución del amparo. Al respecto, ha dicho:

*"(E)s esencial la función que cumple el hábeas corpus como medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"<sup>13</sup>*

En cuanto al amparo en lato sensu, la CoIDH señaló:

*"El texto citado (art. 25.1) es una disposición de carácter general que recoge la institución procesal del amparo, entendido como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos*

---

<sup>13</sup> Idem. Párrafo 35.

*reconocidos por las constituciones y leyes de los Estados Partes y por la Convención. Puesto que todos los derechos son susceptibles de amparo, lo son también los que están señalados de manera expresa por el artículo 27.2 como no susceptibles de suspensión en situaciones de emergencia*"<sup>14</sup>

En referencia a estas dos garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión, la Corte indicó que:

*"los procedimientos de hábeas corpus y de amparo son de aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 y sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática"*<sup>15</sup>

En el caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, la Corte Interamericana hizo acopio de su jurisprudencia en materia de restricción de garantías procesales en casos de excepción, señalando lo siguiente:

*"La Corte considera que el Estado tiene la obligación de asegurar que las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos y libertades consagrados en la Convención se mantengan vigentes en toda circunstancia, inclusive durante los estados de excepción.*

---

<sup>14</sup> *Ibíd.* Párrafo 32.

<sup>15</sup> *Ibíd.* Párrafo 42.

*Este Tribunal ha entendido anteriormente que se consideran como garantías indispensables aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades, las cuales serán distintas según los derechos afectados. Tales garantías son aquéllas a las que la Convención se refiere expresamente en los artículos 7.6 y 25.1, consideradas dentro del marco y según los principios del artículo 8, y también las inherentes a la preservación del Estado de Derecho, aun bajo la legalidad excepcional que resulta de la suspensión de garantías. Esas garantías judiciales indispensables deben subsistir para verificar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas específicas adoptadas en ejercicio de estas facultades excepcionales”<sup>16</sup>*

Con lo señalado en este apartado es entendible por qué los derechos que conforman el coto vedado, así como sus garantías correspondientes para hacerlos efectivos, deben ser mantenidos incólumes en toda situación incluyéndose los casos de excepción.

Con toda razón, la Corte de San José ha sostenido que en *“una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una*

---

<sup>16</sup> Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Ob. Cit. Párrafo 54.

*tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.*<sup>17</sup>

La pretensión de la Minuta que se analiza, para restringir el Derecho de Amparo contraviene los instrumentos internacionales, en concreto la Convención Americana de Derechos Humanos (art 27.2) donde se señala que no se 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.”*

Por tanto, la minuta en estudio **NO CUMPLE CON EL PARAMETRO INTERNACIONAL** al que el Estado Mexicano está sujeto, toda vez que libre y soberanamente decidió incorporarlo como parte de su normativa interna y debe ser considerada violatoria de derechos humanos.

## **B) Sobre el articulado de la Minuta:**

Con la finalidad de analizar de manera pormenorizada la minuta del Senado de la República, es necesario, por razones metodológicas para facilitar la comprensión, observar de conjunto toda la información, por ello, se presenta un cuadro

<sup>17</sup> Corte IDH. “Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987...” Ob. Cit. Párrafo 26.



con los principales problemas jurídicos, de técnica legislativa y de interpretación Constitucional que presenta el documento que se propone para ser aprobado, donde la ley es analizada artículo por artículo:

### **Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

<b>TEXTO DEL DICTAMEN</b>	<b>CONSIDERACIONES</b>
<p><b>Artículo 1.-</b> La presente Ley es Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Tiene por objeto regular el procedimiento para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, la concesión de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación y el ejercicio de las facultades de las autoridades, en todo el país o en lugar determinado, con motivo de una amenaza excepcional conforme a los supuestos previstos en el siguiente</p>	<p>El termino suspensión debe ser sustituido por el de restricción. Los derechos no se suspenden, se restringe su ejercicio.</p> <p>Así mismo, lo relativo a la <i>"concesión de autorizaciones que se estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación"</i> debe quedar especificado toda vez que esto se refiere a facultades extraordinarias para legislar, (artículo 29 párrafo primero in fine y 49 de la CPEUM; Ver artículo 12 fracción VII de la minuta de esta Ley Reglamentaria) esto implica otorgar al Ejecutivo un amplio margen discrecional de las acciones que podría realizar</p>

<p>artículo, a efecto de hacer frente a la situación de emergencia.</p>	<p>para enfrentar la situación de emergencia. En todo caso el Ejecutivo sólo debe contar con autorizaciones que se encuentren estrechamente relacionadas con los derechos y garantías que se restrinjan.</p>
<p><b>Artículo 2.</b> 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.</p>	<p>Resulta preocupante, toda vez que los supuestos de "perturbación grave de la paz pública u otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto" son ambiguos y podrían dar lugar a diversas interpretaciones, ya que por ejemplo una manifestación podrían ser considerada como "una perturbación grave a la paz pública" y ser entonces motivo suficiente para restringir o suspender el ejercicio de derechos y garantías.</p> <p>La sociedad civil ha mencionado que los artículos 2 y 3 del dictamen son ambiguos, no brindan certeza jurídica suficiente al momento solicitar la restricción o suspensión de derechos humanos.</p> <p>Con excepción del caso de invasión, los otros requieren de una decisión discrecional, ya</p>

	<p>que correspondería al Ejecutivo y al Legislativo decidir cuándo se considera que existe una situación que se traduzca en perturbación grave de la paz pública.</p>
<p><b>Artículo 3.</b> Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p><b>I.</b> Invasión. La entrada de fuerzas armadas, sin la autorización correspondiente, pertenecientes a otro Estado, a cualquier parte del territorio nacional;</p> <p><b>II.</b> 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;</p> <p><b>III.</b> Grave peligro o conflicto. Circunstancias excepcionales que generen</p>	<p>Las definiciones de "Perturbación a grave a la paz pública" y "Grave peligro o conflicto" contraviene lo dispuesto por el artículo 27.1 de la Convención Americana Derechos Humanos (En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia <u>que amenace la independencia o seguridad del Estado</u>) y 4.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (<u>situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación</u>) de los que el Edo Mexicano es parte y por tanto son violatorios de derechos humanos</p> <p>La definición de "perturbación grave de la paz pública", es ambigua y da lugar a interpretaciones sobre qué situación o situaciones estarían alterando "la estabilidad social"</p> <p>La definición de "Grave peligro o conflicto" al contemplar el origen "antropogénico" de</p>

<p>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</p> <p><b>IV.</b> Restricción o suspensión. Restricción o suspensión del ejercicio de derechos y sus garantías en términos del artículo 29 constitucional.</p>	<p>diversos tipos de factores que pongan en riesgo a la población, también amplía considerablemente los supuestos en los que podría darse una suspensión o restricción de derechos, el término "antropogénico" "Se refiere a los efectos, procesos o materiales que son el resultado de actividades humanas, a diferencia de los que tienen causas naturales sin influencia humana". Así los efectos, procesos o materiales resultados de actividades humanas pueden ser múltiples.</p>
<p><b>Artículo 4.</b> La restricción o suspensión tendrá como único fin restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos.</p>	<p>Sin comentarios.</p>
<p><b>Artículo 5.</b> La restricción o suspensión sólo podrá decretarse por la única razón que los derechos y garantías restringidos o suspendidos fuesen un obstáculo para hacer frente de manera diligente a la situación excepcional, y siempre y</p>	<p>Esta redacción abre la puerta a violaciones de derechos fundamentales, se concibe a los derechos humanos como un obstáculo. En una situación extraordinaria serían un obstáculo. Los derechos humanos nunca serán un obstáculo, sino el objetivo</p>

<p>cuando sea por el menor tiempo posible.</p>	<p>principal que debiera preservar el Estado en su conjunto.</p> <p>Se deja a la interpretación que es "el menor tiempo posible", en este caso deberían señalarse un plazo fijo máximo de 30 días para la vigencia del decreto, con la posibilidad de prorrogarse por un plazo igual, si así fuese aprobado por el Congreso de la Unión.</p>
<p><b>Artículo 6.</b> La restricción o suspensión sólo podrá declararse o prorrogarse de conformidad con esta Ley, la cual no podrá modificarse, suspenderse o derogarse durante la vigencia de un decreto de restricción o suspensión. Asimismo, deberán observarse las obligaciones que imponen los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como el Derecho Internacional en la materia.</p>	<p>Sin comentarios</p>
<p><b>Artículo 7.</b> No podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los siguientes derechos: <b>I.</b> A la no discriminación; <b>II.</b> Al</p>	<p>El vocablo suspenderse debe cambiarse y dejar únicamente</p>

reconocimiento de la personalidad jurídica; **III.** A la vida; **IV.** A la integridad personal; **V.** A la protección a la familia; **VI.** Al nombre; **VII.** A la nacionalidad; **VIII.** Los derechos de la niñez; **IX.** Los derechos políticos; **X.** Las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; **XI.** El principio de legalidad y retroactividad; **XII.** La prohibición de la pena de muerte; **XIII.** La prohibición de la esclavitud y la servidumbre; **XIV.** La prohibición de la desaparición forzada, la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; **XV.** La prohibición de la privación de la libertad por no poder cubrir una obligación contractual **XVI.** La prohibición de las detenciones arbitrarias; **XVII.** El derecho de las personas privadas de la libertad a ser tratadas humanamente y con el respeto debido a su dignidad inherente; **XVIII.** La prohibición del

**“No podrá restringirse...”** ya que **los derechos no se pueden suspender.**

<p>desplazamiento o expulsión forzados; <b>XIX.</b> Aquellos otros que así se determinen por la Constitución y el Derecho Internacional, y <b>XX.</b> Las garantías administrativas y judiciales indispensables para la protección de los derechos no susceptibles de restricción ni de suspensión, conforme al debido proceso.</p>	
<p><b>Artículo 8.</b> Durante la restricción o suspensión se deberán seguir observando, sin excepción, los siguientes principios: <b>I.</b> Pro persona; <b>II.</b> No discriminación por ninguna condición; <b>III.</b> Legalidad; <b>IV.</b> Irretroactividad de leyes, y <b>V.</b> Debido proceso.</p>	Sin comentarios
<p><b>Artículo 9.</b> Toda medida para la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías deberá ser oportuna, fundada, motivada, y proporcional a la situación que se deba afrontar, considerando su gravedad y naturaleza, y observar en todo momento los principios de legalidad; necesidad; temporalidad;</p>	Sin comentarios

<p>excepcionalidad; racionalidad; proclamación; publicidad; no discriminación; pro persona; compatibilidad, concordancia y complementariedad de las normas de Derecho Internacional en la materia; e intangibilidad del ejercicio de los derechos humanos fundamentales.</p>	
<p><b>Artículo 10.</b> Una vez decretada la restricción o suspensión, toda persona que se encuentre en el territorio nacional está obligada a cooperar con las autoridades para la protección de personas, bienes e instalaciones a los que haga referencia el decreto en cuestión.</p>	Sin comentarios
<p><b>Artículo 11.</b> En ningún caso podrán establecerse en el decreto de restricción o suspensión, preceptos que pretendan modificar cuestiones distintas al ejercicio de derechos humanos.</p> <p>Todas las autoridades tienen la obligación de coadyuvar</p>	<p>Es impreciso y limitado, toda vez que no se establecen sobre qué bases tendrán las autoridades, la obligación de "coadyuvar con el Titular del Ejecutivo Federal". Tampoco refiere si solo se estarán obligadas las autoridades federales, o también las de las entidades federativas, las municipales, las de las alcaldías de la Ciudad de</p>



<p>con el Titular del Ejecutivo Federal para asegurar lo más pronto posible el restablecimiento de la normalidad.</p>	<p>México, las de los órganos constitucionalmente autónomos y aquellas que las constituciones locales les conceden autonomía y si incluye a los otros poderes judicial de la federación y locales, así como al legislativo federal y estatales.</p> <p>En todo caso es una obligación meta constitucional o sea fuera de la constitución, pre moderna.</p> <p>Debería decir, "<b>En el ámbito de sus competencias...</b>Todas las autoridades..."</p>
<p><b>Artículo 12.</b> El Titular del Ejecutivo Federal someterá a la aprobación del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente, un proyecto de decreto por el que se declare la restricción o suspensión.</p> <p>El proyecto de decreto a que se refiere el presente artículo deberá contener:</p> <p><b>I.</b> El fundamento y la motivación del decreto de restricción o suspensión;</p> <p><b>II.</b> La delimitación geográfica del territorio en</p>	<p>Al igual que en el artículo 5, con respecto de la fracción III nuevamente se hace el comentario, que esta Ley reglamentaria debería establecer un plazo máximo prudente, que en la ley se estableciera un plazo máximo de duración de la restricción o suspensión de garantías y en todo caso con la posibilidad de que dicho plazo pueda prorrogarse siempre que lo solicite el Ejecutivo y lo apruebe el Legislativo.</p>

<p>el que se aplicará la restricción o suspensión;</p> <p><b>III.</b> El tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión;</p> <p><b>IV.</b> Los derechos que serán restringidos;</p> <p><b>V.</b> Las garantías que serán suspendidas;</p> <p><b>VI.</b> La relación de proporcionalidad entre las medidas propuestas en el proyecto de decreto y la gravedad de los hechos que justifican la restricción o suspensión;</p> <p><b>VII.</b> En su caso, la solicitud de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo Federal haga frente a la situación, las cuales únicamente podrán versar sobre atribuciones materialmente legislativas del Congreso de la Unión, de conformidad con la parte final del primer párrafo del artículo 29 y el segundo párrafo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y</p> <p><b>VIII.</b> Las autoridades federales responsables de la coordinación de las acciones</p>	<p>La fracción VII de este artículo nuevamente hace referencia a las "autorizaciones que se estimen necesarias" esto conforme a lo señalado en el primer párrafo del artículo 29 constitucional, sin embargo desde esta ley, puede acotarse el término para considerar que "las autorizaciones", es decir las facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para expedir leyes deberán estar estrechamente relacionadas con los derechos y garantías que se restrinjan y tener por finalidad atender y solucionar la situación de emergencia que dio lugar a la restricción.</p> <p>Así mismo, para garantizar la tranquilidad de la población y el respeto a sus derechos no sujetos a restricciones y la posesión de sus bienes al decreto deben añadirse dos fracciones que deben se publicadas:</p> <p><b>IX.</b> Los derechos que no pueden restringirse.</p>
--	---

<p>a implementar y las obligaciones de las autoridades coadyuvantes.</p>	<p>X. La obligación de las autoridades y particulares para respetar la integridad física de las personas y sus bienes así como las leyes vigentes y que no estén referidas en los decretos.</p>
<p><b>Artículo 13.</b> Una vez recibida la iniciativa con proyecto de decreto por el que se declare la restricción o suspensión, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el primero no estuviere reunido, deberá citar a sesión a más tardar en las siguientes 24 horas.</p>	<p>Falta detallar el procedimiento de cómo se reunirá el Congreso de la Unión, en sesión de Congreso General o ambas Cámaras por separado, quien lo preside, etc... Tal y como está redactado haría imposible su ejecución. Esto debe estar contemplado en esta Ley especial o en reformas a la Ley Orgánica del Congreso.</p>
<p><b>Artículo 14.</b> La iniciativa con proyecto de decreto de restricción o suspensión se calificará como asunto de urgente y obvia resolución.</p> <p>En las sesiones en que se discuta la iniciativa con proyecto de decreto de restricción o suspensión, ésta será el único punto a tratar.</p> <p>El Congreso de la Unión, o en su caso la Comisión Permanente, deberá resolver, en un plazo máximo de 48 horas.</p>	<p>Al igual que el punto anterior no se precisa la manera en que se reunirá el Congreso de la Unión, quien lo preside, etc... Tal y como está redactado haría imposible su ejecución. Esto debe estar contemplado en esta Ley especial o en reformas a la Ley Orgánica del Congreso.</p>

<p><b>Artículo 15.</b> Si la iniciativa con proyecto de decreto fuese presentada a la Comisión Permanente y en ésta se solicitasen las autorizaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 12 de esta Ley, quien ejerza la presidencia de la Comisión Permanente, convocará inmediatamente a sesión extraordinaria, a efecto de que el Congreso de la Unión resuelva dentro del plazo previsto en el artículo anterior.</p>	<p>Al igual que el punto anterior no se precisa la manera en que se reunirá el Congreso de la Unión, quien lo preside, etc... Tal y como está redactado haría imposible su ejecución. Esto debe estar contemplado en esta Ley especial o en reformas a la Ley Orgánica del Congreso.</p>
<p><b>Artículo 16.</b> El Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, podrá solicitar al titular del Ejecutivo Federal información adicional a fin de poder resolver con la mayor prontitud sobre la restricción o suspensión.</p>	<p>No se señala cuál de las Cámaras del Congreso de la Unión solicitará esta información adicional. Ni a través de que órgano. Tampoco se señala para la comisión permanente como o través de quien se hará esta solicitud al Ejecutivo Federal</p>
<p><b>Artículo 17.</b> En caso de no ser aprobado el proyecto de decreto de restricción o suspensión, la iniciativa no podrá ser presentada de nuevo, salvo que se motive en hechos distintos o supervinientes.</p>	
<p><b>Artículo 18.</b> Si durante la vigencia del decreto, el Titular</p>	<p>Al igual que lo señalado para los artículos 13, 14 y 15 no se</p>

<p>del Ejecutivo Federal considera que éste debe ser modificado, propondrá la iniciativa de reforma al Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido.</p>	<p>precisa la manera en que se reunirá el Congreso de la Unión, en sesión de Congreso General o ambas Cámaras por separado quien lo preside, quien lo preside, etc...etc... Tal y como está redactado haría imposible su ejecución.</p>
<p><b>Artículo 19.</b> Para la modificación del decreto, deberá seguirse el mismo procedimiento previsto para su aprobación.</p>	<p>Al igual que lo señalado para los artículos 13, 14 y 15 no se precisa la manera en que se reunirá el Congreso de la Unión, en sesión de Congreso General o ambas Cámaras por separado quien lo preside, quien lo preside, etc...etc... Tal y como está redactado haría imposible su ejecución</p>
<p><b>Artículo 20.</b> Una vez aprobado el decreto se remitirá inmediatamente al Titular del Ejecutivo Federal quien procederá a su promulgación e inmediata publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como a difundirlo a través de dos medios de comunicación social impresos o electrónicos a nivel nacional y, en su caso, local, para garantizar la mayor publicidad, a más tardar, al</p>	<p>Resulta completamente insuficiente que la difusión del decreto de suspensión de derechos y garantías sea a través de la publicación únicamente en dos diarios de circulación nacional o local. Tendría que considerarse la obligación de las televisoras de señal abierta así como radiodifusoras de dar difusión permanente al decreto, así como la utilización de tiempos oficiales del estado, por medio de las</p>

<p>día siguiente de su aprobación. Asimismo, el Titular del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá informar de inmediato a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales, mediante comunicación que contenga los motivos de la restricción o suspensión, el tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión y los derechos y garantías que serán restringidos o suspendidos.</p> <p>Una vez que entre en vigor el decreto, el Ejecutivo Federal podrá determinar los esquemas de coordinación entre los órdenes de gobierno para la ejecución de las medidas decretadas.</p>	<p>cuales el Ejecutivo explique de manera clara y sencilla en que consiste el decreto de restricción y/o suspensión, sus alcances, consecuencias y vigencia, para que pueda ser perfectamente entendido por toda la población.</p> <p>Por otra parte no bastaría que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, informe de inmediato a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales, sobre la restricción y/o suspensión, ya que en este caso además se debería de invitar a dichos organismos internacionales a que realicen una "<b>visita in loco</b>" y se verifique que no existen violaciones a de derechos humanos, durante la restricción o suspensión de derechos y garantías. Es decir control in situ:</p>
<p><b>Artículo 21.</b> En términos del párrafo quinto del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte</p>	<p>Así redactado, <b><u>No existe control de Constitucionalidad por parte de la SCJN sobre el decreto de suspensión mismo</u></b> de</p>

de Justicia de la Nación se pronunciará, de oficio, sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que emita el Ejecutivo Federal con fundamento en las autorizaciones a las que se refiere la fracción VII del artículo 12 de esta Ley, durante la restricción o suspensión.

Los decretos tendrán que ser notificados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicados en el Diario Oficial de la Federación, y difundidos a través de dos medios de comunicación social impresos o electrónicos a nivel nacional y, en su caso, local, para garantizar la mayor publicidad,

Para el ejercicio de esta facultad será aplicable, en lo conducente, el procedimiento previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para las acciones de inconstitucionalidad. En el

suspensión derechos y garantías. Por tanto no habrá control por parte del poder judicial ante un eventual decreto que apruebe la restricción o suspensión de garantías. En todo caso el articulado debería decir que decir que *"la SCJN se pronunciara de oficio, sobre la constitucionalidad y validez del decreto de restricción o suspensión de garantías"*, además de los decretos que emita el Ejecutivo Federal con fundamento en las autorizaciones a las que se refiere la fracción VII del artículo 12 de esta Ley, durante la restricción o suspensión.

Lo único que existe es un **control jurisdiccional limitado** para controvertir "las autorizaciones" que se pueden otorgar al Ejecutivo. Es decir, solo se refiere a que podrán impugnarse solo las **"facultades extraordinarias para legislar que se le otorguen al Ejecutivo Federal"**.

Se propone que una vez que se publique el Decreto, la SCJN



<p>procedimiento correspondiente todos los días y horas serán hábiles y deberá resolverse dentro de los quince días siguientes.</p> <p>En caso de que la vigencia del decreto sea menor a quince días, el procedimiento se deberá sustanciar a más tardar en la mitad del plazo establecido en el decreto.</p>	<p>tenga que resolver dentro de los dos días siguientes, sobre su constitucionalidad y validez, a partir de un procedimiento particular, que podría estar contenido en este artículo.</p> <p>Finalmente, para controvertir la validez de los decretos del ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias para legislar la SCJN debería tener un procedimiento particular, exclusivo y no el previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 (Controversia Constitucional) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
<p><b>Artículo 22.</b> Recibida la notificación a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que analice el decreto en cuestión.</p>	<p>Al mismo tiempo que se publique el decreto en el DOF se debería notificar a la SCJN, ya que no se especifica en cuanto tiempo se hará esa notificación a la SCJN.</p>
<p><b>Artículo 23.</b> El ministro instructor someterá a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de</p>	<p>No se hace referencia al supuesto de que la SCJN esté en receso. Por lo que se reitera la necesidad de que para esta revisión de la constitucionalidad</p>



<p>resolución respectivo en los términos previstos en la legislación aplicable.</p>	<p>y validez del Decreto por el que se restrinjan o suspendan derechos o garantías, la SCJN debe de contar con un procedimiento específico.</p>
<p><b>Artículo 24</b> La decisión que recaiga sobre la constitucionalidad de los decretos tendrá efectos retroactivos, debiendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenar el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida, mediante la anulación, en su caso, de todos los actos dictados en ejecución de los decretos considerados inconstitucionales, sin perjuicio del derecho de los particulares de solicitar el restablecimiento de su situación jurídica individual y de ejercer todas las acciones a que haya lugar.</p> <p>Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de algún decreto o su invalidez, lo informará de inmediato al Congreso de la Unión o a la</p>	<p>La consecuencia que debiese tener el pronunciamiento de inconstitucionalidad o de invalidez de un decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías, es su revocación inmediata por parte del Congreso</p>

<p>Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, y al Titular del Ejecutivo Federal, quien deberá ordenar la publicación de dicha resolución en el Diario Oficial de la Federación y difundirla a través de dos medios de comunicación social impresos o electrónicos a nivel nacional y, en su caso, local, para garantizar la mayor publicidad.</p>	
<p><b>Artículo 25.</b> Los actos del Ejecutivo Federal que se adopten durante la vigencia de los decretos de restricción o suspensión serán impugnables a través del juicio de amparo. En estos casos no será procedente la suspensión, salvo que el acto reclamado corresponda a derechos y garantías que no hayan sido materia del decreto de restricción o suspensión, o se trate de los comprendidos en el artículo 7 de esta Ley.</p>	<p>La suspensión en el amparo debe proceder, ya que de lo contrario podrían cometerse actos de autoridad de imposible reparación. Impedirlo, violenta el artículo 27.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</p> <p>La suspensión del acto reclamado en el derecho de amparo es una providencia cautelar cuyo contenido consiste en una determinación jurisdiccional que ordena a las autoridades responsables mantengan provisoriamente las cosas en el estado que guarden</p>

	<p>al dictarse la providencia, hasta que se resuelva en definitiva la controversia constitucional; pero que, bajo la responsabilidad de la ordenadora, permite la toma de otras medidas de cautela que otorguen provisionalmente - pero en forma autónoma a un juicio no iniciado - el respeto inmediato a las garantías constitucionales que se dicen violadas, o el disfrute de los beneficios que en forma definitiva y permanente sólo puede otorgar la sentencia del juicio en potencia; eviten el peligro de la consumación irreparable del acto reclamado debido a la demora en el acceso a la resolución final que debe decretarse en el proceso; o aseguren la viabilidad de la acción restitutoria o reparatoria para el caso de que se otorgare la protección constitucional, permitiéndose la eventual y condicionada ejecución del acto reclamado</p>
<p><b>Artículo 26.</b> Las acciones legales que tengan por objeto demandar reparaciones por daños o afectaciones derivados de los actos del</p>	<p>Supeditar el ejercicio acciones legales para demandar la reparación del daño o afectaciones de los actos del Ejecutivo Federal, "hasta que</p>

<p>Ejecutivo Federal durante la restricción o suspensión sólo podrán ser tramitadas ante los órganos jurisdiccionales competentes, una vez concluida dicha restricción o suspensión.</p>	<p>concluya el estado de restricción o suspensión” <u>vulnera directamente el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita</u>, lo que por sí mismo ya sería una nueva restricción de derechos, incluso de aquellos que puedan sufrir afectaciones pero que no estén dentro del ámbito geográfico de validez de la suspensión.</p>
<p><b>Artículo 27.</b> El decreto emitido por la Comisión Permanente o por el Congreso de la Unión, por el que se suspende el ejercicio de los derechos y garantías, y contiene las autorizaciones a las que se refiere la fracción VII del artículo 12 de esta Ley, en su caso, podrá ser impugnado a través de los medios previstos por el artículo 105 constitucional. En el procedimiento correspondiente todos los días y horas serán hábiles y deberá resolverse dentro de los treinta días siguientes. En caso de que la vigencia del Decreto sea menor a treinta días, el procedimiento se deberá sustanciar a más</p>	

<p>tardar en la mitad del plazo establecido en el Decreto. En caso de que se declare la invalidez del Decreto impugnado se estará a lo dispuesto en el artículo 24 de esta Ley.</p>	
<p><b>Artículo 28.</b> Durante la vigencia del decreto de restricción o suspensión, el Titular del Ejecutivo Federal entregará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, informes detallados sobre las medidas administrativas y legislativas adoptadas, sobre su aplicación y sobre la evolución de la situación.</p> <p>Los informes deberán ser entregados por lo menos cada treinta días, durante todo el tiempo que permanezca vigente el decreto de restricción o suspensión.</p>	<p>Los informes que se rindan al Congreso deben ser diarios y en tiempo real, bajo el principio de máxima publicidad establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</p> <p>También debe quedar establecida una prohibición para impedir que bajo argumento alguno se reserven documentos relacionados con la suspensión de derechos y garantías, o que se hubiesen producido durante el tiempo que dure esa medida.</p>
<p><b>Artículo 29.</b> La restricción o suspensión concluirá:  <b>I.</b> Cuando haya concluido el plazo fijado en el decreto que le dio origen, o en aquel o aquellos que modificaron su</p>	<p>Debe agregarse una fracción que contemple que "La restricción o suspensión concluirá... V Cuando la SCJN declare la invalidez del decreto.</p>

<p>plazo de vigencia; <b>II.</b> Cuando hayan desaparecido las causas que le dieron origen; <b>III.</b> Por decreto del Congreso de la Unión, o <b>IV.</b> Por decreto del Ejecutivo Federal.</p>	
<p><b>Artículo 30.</b> Cuando se actualice alguno de los supuestos de conclusión de restricción o suspensión descritos en las fracciones I, II o IV del artículo anterior, el Titular del Ejecutivo Federal expedirá el decreto respectivo, ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo difundirá a través de dos medios de comunicación social impresos o electrónicos a nivel nacional y, en su caso, local, para garantizar la mayor publicidad, lo comunicará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales.</p>	<p>Resulta completamente insuficiente que la difusión del decreto de suspensión de derechos y garantías sea a través de la publicación únicamente en dos diarios de circulación nacional o local. Tendría que considerarse la obligación de las televisoras de señal abierta así como radiodifusoras de dar difusión permanente al decreto, así como la utilización de tiempos oficiales del estado, por medio de las cuales el Ejecutivo explique de manera clara y sencilla en que consiste el decreto de restricción y/o suspensión, sus alcances, consecuencias y vigencia, para que pueda ser perfectamente entendido por toda la población.</p>

**Artículo 31.** Cuando a consideración de alguno de los miembros del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, se actualice el supuesto de la fracción II del artículo 29 de esta Ley, podrá proponer al pleno la iniciativa de decreto de conclusión de restricción o suspensión.

Se seguirá el mismo trámite parlamentario establecido para la aprobación del decreto de restricción o suspensión.

**Artículo 32.** El Ejecutivo Federal no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si éste no se encontrara reunido, revoque o ponga fin a la restricción o suspensión.

**Artículo 33.** Una vez publicado el decreto que pone fin a la restricción o suspensión, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante la vigencia de éste

<p>quedarán sin efecto de forma inmediata.</p>	
<p><b>Artículo 34.</b> El Titular del Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, un informe final sobre las causas, motivos, delimitación geográfica, tiempo, medidas administrativas y legales, restricciones o suspensión de derechos y garantías, consecuencias y otros, que fueron adoptadas durante la restricción o suspensión, y el estado que guarda el país o la región afectada una vez concluida la vigencia del decreto de restricción o suspensión, a más tardar siete días después de decretada su conclusión.</p>	



La presentación para su dictamen de la esta Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la **Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** nos lleva a plantearnos si está basada en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que los hace vinculantes con las legislación interna. La respuesta simplemente es **NO**.

La definición que propone la minuta en comento respecto de las conductas por las que se podrían, hipotéticamente, restringir o suspender los derechos y garantías contenidos en la Constitución, son vagas y ambiguas, e incluso contraviene el espíritu de la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de junio de 2011, misma que da origen a la Ley Reglamentaria que aquí se discute, la cual tenía por objetivo precisamente la protección de los derechos humanos de los ciudadanos, incluyendo, por paradójico que parezca, una ley que dentro del orden Constitucional preservará y protegiera los derechos fundamentales aún en caso de invasión,

conflagración armada o emergencias que pusieran en riesgo la existencia e independencia misma del estado nacional.

Muy por el contrario, las definiciones ambiguas; el procedimiento poco claro y limitado la aprobación del Congreso del decreto de restricción o suspensión de garantías; la falta de precisión para que resuelva la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad del decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías mismo, así como la ausencia de plazos en los que deberá de pronunciarse sobre los decretos que expida el Ejecutivo Federal durante esta restricción o suspensión y que solo facilitan la concentración del poder en una sola persona e institución, en este caso, el Presidente de la República; así como la falta de control jurisdiccional, por las limitaciones que se le imponen al juicio de amparo, pasando por alto las obligaciones sobre los controles de convencionalidad, respecto de los actos de las autoridades que puedan resultar en acciones de imposible reparación, dan cuenta perfectamente que esta Minuta por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no está orientada a la protección de los derechos humanos de los

ciudadanos en aquellos casos de que sea necesario declarar un estado de excepción, donde tengan que restringirse los derechos fundamentales para preservar la existencia e independencia del Estado.

En este sentido, la minuta que se pone a consideración, es una ley que claramente restringe o suspende derechos y las garantías para su ejercicio, con la finalidad de evitar la protesta social y restringir o suspender el ejercicio de derechos como el de asociación reunión, libertad de prensa, derecho de petición, acceso a la información, libertad sindical, derecho a la verdad, entre otras, es decir el conjunto de libertades civiles que puedan cuestionar el ejercicio del poder, y que cobijada en argumentos ambiguos como el de peligro grave o perturbación grave al orden público se impida la crítica al ejercicio del poder público.

Todo lo anteriormente expuesto, se somete al pleno de esta Comisión de Gobernación el siguiente:

## **ACUERDO**

**ARTÍCULO ÚNICO.- Se desecha 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.**

  
**Diputada Alfredo Basurto Roman**

**Diputada Roberto Alejandro Cañedo Jimenez**

**Palacio Legislativo de San Lázaro a 31 de marzo de  
2016.**



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



**Alberto Martínez Urincho**

DIPUTADO FEDERAL

COMISIÓN DE  
DERECHOS HUMANOS  
RECIBIDO

NOMBRE: Alberto Martínez Urincho  
HORA: 2:57

**VOTO PARTICULAR DEL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DE DERECHOS HUMANOS, REFERENTE A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE EXPIDE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El que suscribe, **Alberto Martínez Urincho**, diputado integrante de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 90 y 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento el siguiente

**VOTO PARTICULAR:**

Del Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos referente a 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, de conformidad a los siguientes

**I. ANTECEDENTES**

1.- Los senadores Ángel Benjamín Robles Montoya, Armando Ríos Piter, Dolores Padierna Luna, Iris Vianey Mendoza Mendoza, Zoé Robledo Aburto, Raúl Morón Orozco, Sofío Ramírez Hernández, Luis Sánchez Jiménez, Isidro Pedraza Chávez, Víctor Manuel Camacho Solís, Angélica de la Peña Gómez, Luis Miguel Gerónimo Barbosa



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

Huerta, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Adolfo Romero Lainas, Mónica Tzasna Arriola Gordillo, Adriana Dávila Fernández, Lorena Cuellar Cisneros y Fidel Domédocis Hidalgo, presentaron el 14 de agosto de 2013 la Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente turnó dicha iniciativa para su análisis y dictamen a las Comisiones de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos.

2.- El 14 de agosto de 2013, y mediante oficio número DGPL-1P2A.-600 de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, se rectificó el turno de la referida iniciativa a efecto de que las Comisiones Unidas de Derechos Humanos; de Gobernación; de Justicia; y de Estudios Legislativos realizaran el análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

3.- El 22 de octubre siguiente, el Presidente de la República, presentó en la Cámara de Senadores la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, la Mesa Directiva de dicha Cámara mediante oficio No. DGPL-1P2A.-3008, la turnó a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos; de Gobernación; de Justicia; y de Estudios Legislativos, para el análisis y la elaboración del dictamen correspondiente.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

4.- El 9 de diciembre de 2015 fue aprobado por un total de 88 votos a favor, 8 en contra y cero abstenciones, por el Pleno de la Cámara Alta el dictamen de las Comisiones de referencia. Con esa misma fecha fue remitido a la Cámara de Diputados para continuar el procedimiento previsto en el artículo 72 de la Constitución Federal.

5.- El 14 de diciembre de 2015, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados informó de la recepción de la Minuta de referencia, instruyendo que la misma fuese remitida para dictamen a las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Derechos Humanos para sus análisis y construcción del dictamen correspondiente.

6.- Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 156 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos, convocó a la celebración de la Tercera Reunión Ordinaria de Trabajo para el jueves 31 de marzo de 2016, a las 9:00 horas, en el Salón Protocolo del Edificio "A" de este recinto legislativo, bajo el siguiente Orden del Día: 1. Registro de asistencia y declaración de quórum; 2. Lectura, discusión y, en su caso, aprobación del Orden del día; 3. Análisis, discusión y votación de los siguientes proyectos: a) De dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional. b) De dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 33 Constitucional. c) De Informe Semestral de Actividades, correspondiente al período comprendido del mes de octubre de 2015 a febrero de 2016. 4. Asuntos Generales, y 5. Clausura y cita para la próxima reunión.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

## II. CONTENIDO DE LA MINUTA

De acuerdo al Dictamen en comento, se señala que:

*“La Minuta en cuestión reglamenta el proceso de suspensión o restricción del ejercicio de derechos y garantías a que hace referencia el artículo 29 Constitucional. Dispone 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. Dicha medida, tendrá como único fin restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos.*

*Queda previsto que la restricción o suspensión sólo podrá decretarse por la única razón que los derechos y garantías restringidos o suspendidos fuesen un obstáculo para hacer frente de manera diligente a la situación excepcional, y siempre y cuando sea por el menor tiempo posible. En una Ley de tan importante naturaleza, se prevén medidas especiales, tales como la imposibilidad de modificar, suspender o derogarse la propia Ley durante la vigencia de un decreto de restricción o suspensión. Asimismo, deberán observarse las obligaciones que imponen los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como el Derecho Internacional en la materia.*

*También quedan previstos los derechos que integran el coto vedado y que, ni aún en los Estados de excepción podrán suspenderse: la no discriminación; el reconocimiento de la personalidad jurídica; la vida; la integridad personal; la protección a la familia; al nombre; a la*





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

*nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada, la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de la privación de la libertad por no poder cubrir una obligación contractual; la prohibición de las detenciones arbitrarias; el derecho de las personas privadas de la libertad a ser tratadas humanamente y con el respeto debido a su dignidad inherente; la prohibición del desplazamiento o expulsión forzados; aquellos otros que así se determinen por la Constitución y el Derecho Internacional, y las garantías administrativas y judiciales indispensables para la protección de los derechos no susceptibles de restricción ni de suspensión, conforme al debido proceso.*

*Además, detalla el proceso para aprobarse la restricción, donde sucintamente, el Presidente mandará la solicitud al Poder Legislativo, quien sesionará, a más tardar, dentro de las 24 horas siguientes y resolverá dentro de 48 horas. En caso de solicitarse medidas excepcionales, y se encontrara en periodo de receso, se convocará a sesión extraordinaria al Congreso de la Unión para que apruebe la solicitud, la rechace o le realice modificaciones. Se dará publicidad nacional e internacional a la medida y, la SCJN se pronunciará sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que emita el Ejecutivo Federal.*

*En la Minuta se prevé el principio de proporcionalidad que deberá observarse ante todo proceder público. También, la previsión de la publicidad de la medida, al remitirse al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de las*



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

*Naciones Unidas, la posibilidad de controvertir los actos realizados vía el juicio de amparo o las acciones de inconstitucionalidad, la vigilancia permanente del Congreso de la Unión con la posibilidad de modificar o terminar en cualquier momento el Estado de excepción, la vigilancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto de la constitucionalidad y convencionalidad de las medidas adoptadas, entre otras”.*

**III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. 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”: *quando 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.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

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.

2. 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*”.
3. 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.
4. Resulta importante que una vez decretado el *iustitium* debemos preguntarnos a ¿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



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

militares sustituyen a las civiles— es muestra de la desnaturalización de la medida y su utilización política.

Sin duda, “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.*

*Estas torturas y apremios, como dolorosamente lo ha recordado la Comisión en su último informe anual, suelen ocurrir especialmente durante prolongados períodos de incomunicación, en los cuales el detenido carece de medios*



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

*y recursos legales para hacer valer sus derechos. Es precisamente en estas circunstancias cuando el recurso de hábeas corpus adquiere su mayor importancia...”<sup>1</sup>*

5. 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. Desde 1917 **el artículo ha sido modificado en cuatro ocasiones:** en 1981 para sustituir al “Consejo de Ministros” por su equivalente “los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República”. En 2007 se eliminó a los Departamentos Administrativos.

Ahora bien, hay que recordar que el 10 de junio de 2011 se publicó la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Las modificaciones realizadas al sistema jurídico mexicano son profundas, ya que se reformaron once artículos de nuestra Carta Magna y se introdujeron nuevas figuras jurídicas y novedosas formas de aplicar el Derecho. Particularmente, se introdujo de manera directa al sistema jurídico mexicano el Derecho internacional de los derechos humanos. Ello represento, sin duda, un cambio radical del paradigma jurídico al poner como eje central a los derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC.8/87 del 30 de enero de 1987, “El Hábeas 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.*



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

Asimismo, con la reforma de 2011, uno de los artículos modificados fue el 29 constitucional que regula la suspensión de derechos humanos en casos de emergencia. Antes de dichas modificaciones, el régimen de la suspensión de derechos se encontraba incompleto; gracias a la reforma se incluyeron diversos elementos que lo completan debidamente. Sin embargo, aún es necesario legislar la reglamentación adecuada de dicho artículo y que ésta se encuentre en consonancia con las normas y procedimientos internacionales en la materia. En este sentido, de conformidad con el artículo 4 del decreto de reforma, el Congreso de la Unión estaba obligado a emitir una ley reglamentaria del artículo 29 en el plazo de un año, misma que expiró el 1 de junio de 2012.

6. Es preciso resaltar que los artículos 1o. y 29 constitucionales son, en primer término, disposiciones de la norma suprema. Sin embargo, se diferencian de otras normas del mismo rango en virtud de ser consideradas como: a) derechos públicos subjetivos, en la medida en que son otorgados a la persona en su calidad de gobernado y oponibles al Estado; o, b) disposiciones que determinan los contenidos necesarios, excluidos o potestativos de las normas jurídicas secundarias. En este segundo caso, más que derechos del gobernado serán normas que contienen obligaciones dirigidas a los órganos del Estado.

A todo ello, debemos tener presente que los derechos humanos son normas constitucionales a respetar.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

Por supuesto, "el concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros órganos estatales, que deben operaran en todo momento en una normalidad social".<sup>2</sup>

También debe entenderse que, no obstante, la normalidad de orden social que sustenta el derecho puede verse en extremo amenazada por diversas circunstancias, ante lo cual, es necesaria la intervención del gobierno en forma rápida y eficaz a fin de garantizar, precisamente, la continuidad del orden preestablecido y más aún, probablemente, la supervivencia del propio Estado.

Lo anterior conlleva a determinar una paradoja es extraordinaria: el Estado, cuya finalidad es la vigencia y realización de derechos de una comunidad política, invierte el sentido de su existencia y anula su ordenamiento jurídico.

Al respecto, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha determinado en Opinión Consultiva que "en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado pero, como no todos ellos admiten esa suspensión transitoria, es necesario que también subsistan *las garantías*

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, numeral 26.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

*judiciales indispensables para (su) protección.* El artículo 27.2 no vincula esas garantías judiciales a ninguna disposición individualizada de la Convención, lo que indica que lo fundamental es que dichos procedimientos judiciales sean indispensables para garantizar esos derechos”.<sup>3</sup>

7. En México se estableció por única vez el estado de excepción por la incorporación de nuestro país en la Segunda Guerra Mundial (Diario Oficial de la Federación, Decreto de Suspensión de Garantías Individuales, Congreso de la Unión, 2 de junio de 1942 y Ley de Prevenciones Generales, Poder Ejecutivo Federal, 13 de junio de 1942.) Durante casi cien años de vigencia de la Constitución de 1917 ha permanecido sin una legislación reglamentaria.
8. La 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.
9. Ahora bien, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece en el artículo 27 la suspensión de garantías y en el 29 las normas de interceptación, estableciendo que “ninguna norma puede ser interpretada en el sentido de suprimir y limitar

<sup>3</sup> *Ibidem*, numeral 27.





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

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*



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

*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.*

10. Por su parte, la Corte Interamericana ha definido estándares de protección y obligaciones de los Estados parte. En la Opinión Consultiva OC-6/86, estableció que “en circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, la Convención permite suspender temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados (art. 27)”. Asimismo, estableció que las restricciones deben ser legítimas, establecidas **“por razones de interés general”**. En la OC-5/85 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.”**

Y los ejemplos son sobrados donde los gobiernos están siempre tentados a restringir, limitar o suspender los derechos.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

Recientemente, en la **Ley que regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México**, presentada por el gobernador Eruviel Ávila al Congreso local en diciembre de 2015, y la cual fue aprobada y promulgada el 17 de marzo de este año, y que entrará en vigor en julio próximo, precisa entre otros puntos, **la posible criminalización de la protesta social, ya que las policías estatales y municipales podrán utilizar ella fuerza en legítima defensa del elemento o de terceros; por cumplimiento del deber al salvaguardar los derechos, bienes y la libertad de las personas, el orden y la paz pública, o para prevenir delitos, cuando sea necesario para salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno de algún delito.**

Por otra parte, las garantías deben ser no sólo indispensables sino judiciales. Es decir, no puede referirse sino a medios judiciales idóneos para la protección de tales derechos, lo cual implica la **intervención de un órgano judicial independiente e imparcial, apto para determinar la legalidad de las actuaciones que se cumplan dentro del estado de excepción.**

11. En la Opinión Consultiva OC-8/86 determinó que la suspensión prevista en la CADH no es absoluta, y que no implica “**la suspensión temporal del Estado de Derecho**” ni que “el gobierno esté investido de poderes absolutos.
12. Definir perturbación grave de la paz pública como un “fenómeno social violento” que pone en peligro “la estabilidad o seguridad del Estado” desvirtúa la medida. Su objetivo debe ser los derechos humanos de las personas y no la seguridad del Estado como fin en sí mismo y conforme a lo señalado por la Corte Interamericana la



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

medida debe "preservar los valores superiores de la sociedad democrática".

13. La ColDH considera que ni aún bajo una situación de emergencia el hábeas corpus puede suspenderse o dejarse sin efecto. Como se ha expresado, este recurso tiene por finalidad inmediata poner a disposición de los jueces la persona del detenido, lo que le permite a aquél asegurar si éste está vivo y no se encuentra padeciendo torturas o apremios físicos o psicológicos, lo cual es importante de subrayar, toda vez que el derecho a la integridad personal que reconoce el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es de aquellos derechos que bajo circunstancia alguna pueden suspenderse.
  
14. Aún respecto de la libertad personal, cuya suspensión temporal es posible en circunstancias excepcionales, el hábeas corpus permitirá al juez comprobar si la orden de arresto se apoya en un **criterio de razonabilidad**, tal como la jurisprudencia de tribunales nacionales de ciertos países que se han encontrado en estado de sitio han llegado a exigirlo. Sostener lo contrario, esto es que el Poder Ejecutivo no se encontraría obligado a fundamentar una detención o a prolongar ésta indefinidamente durante situaciones de emergencia, sin someter al detenido a la autoridad de un juez que pueda conocer de los recursos que reconocen los artículos 7.6 y 25.1 de la Convención importaría, en concepto de la Comisión, atribuirle al Poder Ejecutivo las funciones específicas del Poder Judicial, con lo cual se estaría conspirando contra la separación de los poderes públicos que es una de las características básicas del estado de derecho y de los sistemas democráticos.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta H. Asamblea el siguiente

**VOTO PARTICULAR:**

**Del Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos referente a 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**

**Único.-** Se modifican, reforman y adicionan los artículos 1; 2; 3, fracciones II y III; y 21, párrafo primero, del dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos referente a 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, para quedar como siguen:

**Artículo 1...**

...

El procedimiento para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías será una medida excepcional y de último recurso, y en ejercicio de la democracia representativa.

**Artículo 2.** La restricción o suspensión sólo procederá en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado.

Por ningún motivo la restricción o suspensión podrán aducirse razones de orden público o el bien común.

**Artículo 3...**

l...



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Alberto Martínez Urincho**  
DIPUTADO FEDERAL

- II. Derogado;
- III. Derogado, y
- IV...

**Artículo 21.** En términos del párrafo quinto del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciará, de oficio, sobre la constitucionalidad y validez del decreto o los decretos previsto en el 12 de esta Ley, durante la restricción o suspensión.

...  
...  
...

Suscribe,

Diputado ~~Alberto Martínez Urincho~~

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 31 días del mes de marzo de 2016.



## GRUPO PARLAMENTARIO PRD

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Palacio Legislativo de San Lázaro, 13 de diciembre de 2016

### DIP. ARMANDO LUNA CANALES

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

PRESENTE

Con fundamento en el artículo 90 del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, se presenta el **VOTO PARTICULAR DEL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DE DERECHOS HUMANOS, REFERENTE A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE EXPIDE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, al tenor de los siguientes:

### ANTECEDENTES

- A. En sesión plenaria celebrada el 14 de agosto de 2013, las y los Senadores Ángel Benjamín Robles Montoya, Armando Ríos Piter, Dolores Padierna Luna, Iris Vianey Mendoza Mendoza, Zoé Robledo Aburto, Raúl Morón Orozco, Sofío Ramírez Hernández, Luis Sánchez Jiménez, Isidro Pedraza Chávez, Víctor Manuel Camacho Solís, Angélica de la Peña Gómez, Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Adolfo Romero Lainas, Mónica Tzasna Arriola Gordillo, Adriana Dávila Fernández, Lorena Cuellar Cisneros y Fidel Demédecis Hidalgo, presentaron iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con



## GRUPO PARLAMENTARIO PRD

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente dictó turno para su análisis y dictamen a las Comisiones de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos.

El 14 de agosto de 2013 mediante oficio número DGPL-1P2A.-600 de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, se dispuso que se rectificara el turno de dicha iniciativa y fuese turnada a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

- B.** El 22 de octubre de 2013, el titular del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I y el párrafo tercero del artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó ante el Senado de la República Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada por la mesa directiva de la Cámara de Senadores, mediante oficio No. DGPL-1P2A.-3008, a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos, para el análisis y la elaboración del dictamen correspondiente.
- C.** El 09 de diciembre de 2015 fue sometido a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, el dictamen aprobado por las Comisiones de referencia, siendo aprobado con un total de 88 votos a favor, 8 en contra y cero abstenciones y, remitido a la Cámara de Diputados. En sesión ordinaria celebrada el 14 de





## GRUPO PARLAMENTARIO PRD

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

diciembre de 2015, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados informó de la recepción de la Minuta de referencia, instruyendo que la misma fuese remitida para dictamen a las Comisiones Unidas de Gobernación y Derechos Humanos.

### CONSIDERACIONES

1. Si bien la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos sentó las bases sobre la promoción y respeto de los derechos fundamentales como un eje detonador del actuar del Estado y, en particular, el artículo 29 contemplaba el supuesto de suspensión o restricción de garantías y derechos, se ponderó la necesidad de precisar el procedimiento para evitar discrecionalidad en el uso de dicha facultad del titular del Poder Ejecutivo, además de precisarlo para que su ejercicio no fuera arbitrario. De esa manera, el artículo 29 constitucional fue modificado y la reforma fue publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación donde se ahondó en dichos supuestos y se continuó con la pauta para la expedición de una Ley Reglamentaria de dicho precepto cuyo mandato se deriva de la citada reforma constitucional de 2011 que, en su artículo CUARTO Transitorio obliga a expedir una Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión de garantías.
2. La Minuta de Ley crea un procedimiento de la forma en que el Estado mexicano podrá decretar un período de emergencia o excepción, mediante ese decreto se suspenderían ciertos derechos y garantías. Se destaca que el Presidente de la República es el único facultado para solicitar al Congreso de la



## GRUPO PARLAMENTARIO PRD

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Unión y, en su caso, a la Comisión Permanente, la declaratoria de suspensión o restricción del ejercicio y derechos de garantías bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Invasión,
- ✓ Perturbación grave de la paz pública y
- ✓ Cualquier otra situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

3. De los aspectos relevantes que se contemplan como parte de los equilibrios de poderes en un sistema democrático resaltan que, en caso de ser aprobada la solicitud de suspensión de garantías, se establecen dos tipos de controles, a saber:
  - a. **Control jurisdiccional** por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cual se le faculta para pronunciarse de oficio sobre la constitucionalidad del Decreto que eventualmente se apruebe para restringir derechos y garantías.
  - b. **Control Parlamentario por parte del Congreso de la Unión**, el cual se ejercerá mediante informes que envíe el titular del Ejecutivo a dicha instancia legislativa sobre las medidas que esté tomando para hacer efectiva la suspensión o restricción de derechos y garantías.
4. De vital importancia resulta el contemplar un núcleo de derechos que de ninguna manera podrán ser restringidos entre los que se encuentra a la vida, la integridad personal, los derechos de la



## GRUPO PARLAMENTARIO PRD

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

niñez, los derechos políticos, no discriminación, retroactividad, la prohibición de la pena de muerte, la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, la prohibición de los desplazamientos forzosos.

5. Otro factor fundamental es que se establece la obligación de notificar a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos en caso de que exista un Decreto de suspensión de garantías a efecto de contar con una vigilancia de organismos internacionales y evitar que se presente una vulneración de la esfera de derechos que, por un lado, son el coto vedado en materia de suspensión y, por el otro, se restrinjan aquellos que no son contemplados en el propio Decreto. Además de establecer los elementos, mediante los cuales se debe motivar y fundamentar la solicitud de suspensión de derechos y garantías, son que debe ser proporcional, racional, necesaria, temporal y respetar los principios de legalidad, excepcionalidad, proclamación, publicidad, no discriminación, pro persona, compatibilidad y concordancia con normas de derecho internacional.
6. El espíritu de la Ley Reglamentaria justo es evitar discrecionalidad, tutelar los derechos humanos en casos de invasiones, perturbaciones graves a la paz o situaciones de peligro a la sociedad y no dejar al arbitrio del Estado la limitación o suspensión de derechos y garantías, en una facultad que ya está contemplada en el propio texto constitucional, pero que al no estar reglamentada se presta a una tentación autoritaria por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal.



## GRUPO PARLAMENTARIO PRD

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

7. Si bien en términos generales el Dictamen se ajusta a estándares internacionales de protección de derechos y a lineamientos establecidos en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, además de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos respecto a las condiciones en los cuales se puede suspender o restringir el ejercicio de derechos y garantías, existen diversos temas en los cuales debe estarse atento para evitar un abuso indiscriminado de esta facultad y, sobre todo, pensar en función de las personas y no de las instituciones como lo ha sido la multicitada reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos. Los puntos que fundamentan esta afirmación se detallan a continuación con los siguientes argumentos, conforme al Dictamen de mérito.
8. **El artículo 1** del proyecto presentado, establece el objeto de dicha Ley, el cual es contrario a los derechos humanos, pues el mismo establece que:

“...tiene por objeto regular el procedimiento para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, la concesión de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo Federal...”

Ese sólo planteamiento, resulta suficiente para ubicar que la Ley Reglamentaria que se pretende aprobar, no le es fiel a la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, pues su centro gravitacional es la



## GRUPO PARLAMENTARIO PRD

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

autoridad y no la persona humana. ¿La pregunta obligada es si el Dictamen que se presenta, pone en el centro los derechos humanos de las personas, o reglamenta, para hacerle asequible a la autoridad, la atribución de restringir y suspender los derechos de las personas? Sin embargo, el centro deben ser las personas que conforman la sociedad, no la autoridad ni el Ejecutivo. En ese sentido, toda disposición derivada de dicho artículo tiene que ser por necesidad restrictiva para la autoridad, cerrada a cualquier discrecionalidad y muy precisa para evitar abusos en su aplicación.

9. La pretendida reglamentación busca fortalecer las atribuciones del Ejecutivo Federal en detrimento de los derechos de la población, y de la división de poderes y del federalismo. Muestra de ello es el dispositivo contenido en **el artículo 11** último párrafo, que establece que:

“Todas las autoridades (lo que incluye a las que pertenecen a otros poderes) tienen obligación de coadyuvar con el titular del Ejecutivo Federal para asegurar lo más pronto posible el restablecimiento de la normalidad.”

Cuando debiera observarse que los esquemas de coordinación se establecerían, conjuntamente entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, tal y como se propone en el artículo 20. De otra forma pareciera que se apuesta por un esquema en el que también se suspende la división de poderes.



## GRUPO PARLAMENTARIO PRD

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

**10.** En el mismo sentido que la preocupación anterior se encuentra el **artículo 20 último párrafo**, el cual plantea:

“Una vez que entre en vigor el Decreto, el Ejecutivo Federal podrá determinar los esquemas de coordinación entre los órdenes de gobierno para la ejecución de las medidas decretadas”.

**11.** Si bien es un importante avance el aviso a la Organización de Estados Americanos o a la Organización de las Naciones Unidas, establecido en el **artículo 20**, no tiene ningún efecto práctico. El control *in situ*, durante el estado de emergencia, no se establece en el proyecto de Ley Reglamentaria, por lo que debe haber un efecto tangible y un control internacional, con la intervención de los organismos internacionales y establecer un esquema para la coordinación entre los órdenes de Gobierno, con la participación del Congreso de la Unión.

**12.** El **artículo 25** del proyecto es igualmente contrario a los derechos humanos, pues a la par de establecer que los actos del Ejecutivo son impugnables vía amparo, como si la mención hiciera falta, establece la improcedencia de la suspensión, lo que puede llevar a la ejecución de actos de autoridad de imposible reparación.

**13.** En el **artículo 26** se prevé suspender las acciones legales para demandar la reparación del daño o afectaciones de los actos del Ejecutivo Federal, hasta que haya sido concluida dicha



## GRUPO PARLAMENTARIO PRD

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

restricción o suspensión, sin que media justificación alguna para suspender la impartición de justicia.

14. Es importante mencionar que en el texto constitucional se reconocen los derechos fundamentales y también la posibilidad de restricción de los mismos, siempre y cuando se cumplan con los requisitos que el propio ordenamiento establecerá; así se establece en el artículo 1o.:

**“Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

15. De lo anterior se desprende que las restricciones de derechos son una posibilidad jurídica, cuya competencia recae en las atribuciones legislativas. Sin embargo, esa decisión no debe estar sujeta a la discreción o arbitrariedad; sobre el particular, resulta interesante citar los parámetros que, conforme a los criterios jurisprudenciales adoptados por órganos jurisdiccionales en nuestro país, debe atender el legislador para determinar una restricción y considerarla válida por el juzgador.

En la Tesis 1a. /J.2/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, p. 533. de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia



## GRUPO PARLAMENTARIO PRD

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

de la, se establecen cinco requisitos para que las restricciones a los derechos fundamentales decididas por el legislador sean válidas:

### **“RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.**

Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una





## GRUPO PARLAMENTARIO PRD

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.”

16. Con esos elementos, tenemos que cualquier restricción a derechos fundamentales que determine el legislador debe ser:

- ✓ Admisible constitucionalmente, es decir, que la propia Constitución la prevea;
- ✓ Necesaria, en el entendido que el fin buscado con la restricción no puede alcanzarse por otros medios y debe ser idónea respecto a lo que se busca;
- ✓ Proporcional, lo que se traduce en una correspondencia entre el objetivo de la restricción y la afectación a los



## GRUPO PARLAMENTARIO PRD

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

derechos fundamentales, pues esta última no debe implicar un efecto desmedido y perjudicial contra los valores contenidos en los derechos para conseguir un fin a costa de la protección constitucional que se les reconoce;

- ✓ No contraria a la ley, incluidas las normas internacionales, obligando a actuar con los alcances y límites de las facultades para emitir la restricción y sin establecer situaciones que atenten contra el ordenamiento jurídico que reconoce derechos fundamentales, y
- ✓ Compatible con la naturaleza de los derechos reconocidos en la Constitución, para asegurar una convivencia armónica y democrática de la sociedad, como uno de los fines del establecimiento del orden jurídico.

17. Hacemos notar nuestro interés por las restricciones que se derivan de normas que emita el legislador, pues como posibilidades jurídicas, deben cumplir los requisitos enunciados para que el facultado de emitir leyes y no el operador jurídico (ya sea como ejecutor de leyes, aplicador de política pública derivada de norma o revisor de su apego constitucional) deberá cubrir para justificar la restricción a un derecho fundamental. Circunstancia que de ninguna manera vemos que se aprecie en los elementos que hemos anotado sobre el Dictamen de referencia.

18. Finalmente, expresamos nuestra preocupación por el clima de violencia generalizada que se vive en el país, producto de una



## GRUPO PARLAMENTARIO PRD

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

estrategia fallida contra la inseguridad que se ha denominado lucha contra las drogas, pelea contra la inseguridad y delincuencia organizada, como se le quiera llamar, con la condicionante sólo de llevar algo en tono bélico. Dichas acciones han dado como resultado un sin sentido del objetivo planteado con los resultados obtenidos, maximizando el problema, ahondando en sus consecuencias y generalizando la violencia no sólo en el clima ni en la percepción, sino volviéndolo cotidiano hasta el punto de verlo normal o ser indiferente siempre y cuando no afectara la esfera individual de las personas.

Lo resultados obtenidos a través de lo que vivimos como parte de la lucha contra el narcotráfico, nos muestran que el camino que se optó fue el equivocado y han convertido a nuestro país en un verdadero Estado de Excepción Permanente, utilizando el concepto teórico de Walter Benjamin.

En ese contexto, los instrumentos jurídicos se han convertido en herramientas del gobierno para legitimar la violación de los derechos humanos y justificar sus abusos con apego a la ley. Por ello, considero que una legislación como la que se propone, antes de aprobarse, aún con los esquemas de control para evitar la arbitrariedad del Estado, debe atender las circunstancias que ya ocasionan en los hechos una restricción de derechos y suspensión de garantías por las propias acciones y omisiones del gobierno y que, con una ley como la que se pretende aprobar, será una tentación autoritaria del propio Estado para atentar contra los derechos fundamentales.



**GRUPO PARLAMENTARIO PRD**

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

Por lo anteriormente fundado y motivado, con el voto particular que se emite propone el siguiente

**RESOLUTIVO**

**Único.** Se aprueban los siguientes cambios del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos:

<b>DICE</b>	<b>DEBE DECIR</b>
<p><b>Artículo 1.</b> La presente Ley es reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Tiene por objeto regular el procedimiento para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, la concesión de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación y el ejercicio de las facultades de las autoridades, en todo el país o en lugar determinado, con motivo de</p>	<p><b>Artículo 1.</b> La presente Ley es reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Tiene por objeto <b>establecer el procedimiento, las medidas, la temporalidad y las condiciones mediante las cuales se podrán restringir o suspender los derechos y garantías de un lugar y tiempo determinado del País, cuando sea estrictamente necesario para salvaguardar la integridad y seguridad de la población.</b> regular el</p>



**GRUPO PARLAMENTARIO PRD**

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

<p>una supuesta amenaza excepcional conforme a los supuestos previstos en el siguiente artículo a efecto de hacer frente a la situación de emergencia.</p>	<p><del>procedimiento para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, la concesión de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación y el ejercicio de las facultades de las autoridades, en todo el país o en lugar determinado, con motivo de una amenaza excepcional conforme a los supuestos previstos en el siguiente artículo, a efecto de hacer frente a la situación de emergencia.</del></p>
<p><b>Artículo 11.</b> En ningún caso podrán establecerse en el decreto de restricción o suspensión, preceptos que pretendan modificar cuestiones distintas al ejercicio de derechos humanos.</p>	<p><b>Artículo 11.</b> En ningún caso podrán establecerse en el decreto de restricción o suspensión, preceptos que pretendan modificar cuestiones distintas al ejercicio de derechos humanos.</p>
<p>Todas las autoridades tienen la obligación de coadyuvar con el titular del Ejecutivo Federal para asegurar lo más pronto posible el restablecimiento de la normalidad.</p>	<p><del>Todas las autoridades tienen la obligación de coadyuvar con el titular del Ejecutivo Federal para asegurar lo más pronto posible el restablecimiento de la normalidad.</del></p>
<p><b>ARTÍCULO 20.</b> Una vez</p>	<p><b>Artículo 20.</b> Una vez aprobado</p>



## GRUPO PARLAMENTARIO PRD

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

aprobado el decreto se remitirá inmediatamente al Titular del Ejecutivo Federal quien procederá a su promulgación e inmediata publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como a difundido a través de dos medios de comunicación social impresos o electrónicos a nivel nacional y, en su caso, local, para garantizar la mayor publicidad, a más tardar, al día siguiente de su aprobación. Asimismo, el Titular del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá informar de inmediato a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales, mediante comunicación que contenga los motivos de la restricción o suspensión, el tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión y los derechos y garantías que serán restringidos o suspendidos.

el decreto se remitirá inmediatamente al titular del Ejecutivo Federal quien procederá a su promulgación e inmediata publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como a difundirlo a través de dos medios de comunicación social impresos o electrónicos a nivel nacional y, en su caso, local, para garantizar la mayor publicidad, a más tardar, al día siguiente de su aprobación. Asimismo, El titular del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá informar a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales, mediante comunicación que contenga los motivos de la restricción o suspensión; **la delimitación geográfica del territorio en el que se aplicará la restricción o suspensión**; el tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión; y, los derechos y



**GRUPO PARLAMENTARIO PRD**

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

<p>Una vez que entre en vigor el decreto, el Ejecutivo Federal podrá determinar los esquemas de coordinación entre los órdenes de gobierno para la ejecución de las medidas decretadas.</p>	<p>garantías que serán restringidos o suspendidos.</p> <p><b>En la misma comunicación formulará invitación a dichos organismos internacionales para que designen una delegación que lleve a cabo una visita extraordinaria que tenga por objeto vigilar la salvaguarda de los derechos humanos, durante la restricción o suspensión de los derechos y garantías decretados.</b></p> <p>Una vez que entre en vigor el Decreto, el Ejecutivo Federal <b>y el Congreso de la Unión determinarán</b> podrá <del>determinar</del> los esquemas de coordinación entre los órdenes de gobierno para la ejecución de las medidas decretadas.</p>
<p><b>Artículo 25.</b> Los actos del Ejecutivo Federal que se adopten durante la vigencia de los decretos de restricción o suspensión serán impugnables a</p>	<p><b>Artículo 25.</b> Los actos del Ejecutivo Federal que se adopten durante la vigencia de los decretos de restricción o suspensión serán impugnables a</p>



**GRUPO PARLAMENTARIO PRD**

Voto particular del Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Derechos Humanos

<p>que el acto reclamado corresponda a derechos y garantías que no hayan sido materia del Decreto de restricción o suspensión, o se trate de los comprendidos en el artículo 7 de esta Ley.</p>	<p><del>provisional, salvo que el acto reclamado corresponda a derechos y garantías que no hayan sido materia del Decreto de restricción o suspensión, o se trate de los comprendidos en el artículo 7 de esta Ley.</del></p>
<p><b>Artículo 26.</b> Las acciones legales que tengan por objeto demandar reparaciones por daños o afectaciones derivados de los actos del Ejecutivo Federal durante la restricción o suspensión sólo podrán ser tramitadas ante los órganos jurisdiccionales competentes, una vez concluida dicha restricción o suspensión.</p>	<p><b>Artículo 26.</b> Las acciones legales que tengan por objeto demandar reparaciones por daños o afectaciones derivados de los actos del Ejecutivo Federal durante la restricción o suspensión sólo podrán ser tramitadas ante los órganos jurisdiccionales competentes, <del>una vez concluida dicha restricción o suspensión.</del></p>

Suscribe

Dip. Maricela Contreras Julián

Dip. Cristina Ismene Gaytán Hernández

*Maria Concepción Valdés R.*  
 Dip. María Concepción Valdés  
 Ramírez

Dip. Alberto Martínez Urincho



## VOTO PARTICULAR

### HONORABLES INTEGRANTES DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS

Los suscritas, integrantes de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 90 y 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ponemos a consideración de los integrantes de la misma, nuestro voto particular con respecto a 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, remitida por la Cámara de Senadores a esta Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

### Dictamen

#### I. Antecedentes

1. El 10 de junio de 2011 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación La reforma constitucional en materia de derechos

humanos, misma que en su artículo cuarto transitorio mandata al Congreso de la Unión a expedir la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del día siguiente a su publicación.

2. En sesión plenaria celebrada el 14 de agosto de 2013, las y los Senadores Ángel Benjamín Robles Montoya, Armando Ríos Piter, Dolores Padierna Luna, Iris Vianey Mendoza Mendoza, Zoé Robledo Aburto, Raúl Morón Orozco, Sofío Ramírez Hernández, Luis Sánchez Jiménez, Isidro Pedraza Chávez, Víctor Manuel Camacho Solís, Angélica de la Peña Gómez, Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Adolfo Romero Lainas, Mónica Tzasna Arriola Gordillo, Adriana Dávila Fernández, Lorena Cuellar Cisneros y Fidel Domédicis Hidalgo, presentaron iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de restricción o suspensión de derechos y garantías.

En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente dictó turno para su análisis y dictamen a

las Comisiones de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos.

**3.** El 14 de agosto de 2013 mediante oficio número DGPL-1P2A.-600 de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, se dispuso que se rectificara el turno de dicha iniciativa y fuese turnada a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

**4.** El 22 de octubre de 2013, el titular del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I y el párrafo tercero del artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó ante el Senado, de la República Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada por la mesa directiva de la Cámara de Senadores, mediante oficio No. DGPL-1P2A.-3008, a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos, para el análisis y la elaboración del dictamen correspondiente.

5. El 09 de diciembre de 2015 fue sometido a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, el dictamen aprobado por las Comisiones de referencia, siendo aprobado el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de suspensión de garantías, con un total de 88 votos a favor, 8 en contra, de los Senadores Manuel Bartlett Díaz, Marco Antonio Blásquez Salinas, Mario Delgado Carrillo, Alejandro De Jesús Encinas Rodríguez, Carlos Manuel Merino Campos, David Monreal Ávila, María de los Dolores Padierna Luna, Martha Palafox Gutiérrez, y cero abstenciones.

Dicho dictamen fue remitido a la Cámara de Diputados para sus efectos Constitucionales, a fin de que actuará como Cámara revisora, en términos de lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6. El 14 de diciembre de 2015, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados informó de la recepción de la Minuta de referencia, instruyendo que la misma fuese remitida para dictamen a las Comisiones Unidas de Gobernación y Derechos

Humanos; siendo recibido en la misma fecha el expediente de mérito por las Comisiones indicadas para su análisis y dictamen.

## II. Descripción de la minuta

La Cámara de Diputados recibió de la Cámara de Senadores, 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 Federal, lo anterior, para *"regular el procedimiento para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, la concesión de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación y el ejercicio de las facultades de las autoridades, en todo el país o en lugar determinado, con motivo de una amenaza excepcional"* para poder *"hacer frente"* a una *"situación de emergencia"* (artículo 1).

Haciendo referencia a que la restricción o suspensión de derechos y garantías 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 (artículo 2).

Define lo que deberá entenderse por **invasión**, como "La entrada de fuerzas armadas, sin la autorización correspondiente, pertenecientes a otro Estado, a cualquier parte del territorio nacional"; **Perturbación grave de la paz pública**, como aquellas "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"; **Grave peligro o conflicto**, son aquellas "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" (artículo 3).

Dicha medida, es decir, la restricción o suspensión de derechos y garantías, según la Minuta, "tendrá como único fin restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos" (artículo 4).

También se menciona que "la restricción o suspensión sólo podrá decretarse por la única razón que los derechos y garantías restringidos o suspendidos fuesen un obstáculo para

*hacer frente de manera diligente a la situación excepcional, y siempre y cuando sea por el menor tiempo posible” (artículo 5). Y que además que deberán observarse “las obligaciones que imponen los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como el Derecho Internacional en la materia” (artículo 6).*

Por otra parte se encuentran previstos los derechos que integran el llamado coto vedado, es decir aquellas obligaciones irrenunciables de **IUS COGENS** para la comunidad internacional, y que, ni aún en los Estados de excepción **NO** podrán suspenderse, tales como: la no discriminación; el reconocimiento de la personalidad jurídica; la vida; la integridad personal; la protección a la familia; al nombre; a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada, la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de la privación de la libertad por no poder cubrir una obligación contractual; la

prohibición de las detenciones arbitrarias; el derecho de las personas privadas de la libertad a ser tratadas humanamente y con el respeto debido a su dignidad inherente; la prohibición del desplazamiento o expulsión forzados; aquellos otros que así se determinen por la Constitución y el Derecho Internacional, y las garantías administrativas y judiciales indispensables para la protección de los derechos no susceptibles de restricción ni de suspensión, conforme al debido proceso (artículo 7).

Además, describe el procedimiento para aprobar la restricción o suspensión de derechos y garantías, donde el Presidente mandará la solicitud al Poder Legislativo, quien sesionará, a más tardar, dentro de las 24 horas siguientes y resolverá dentro de 48 horas (artículos 13 y 14).

En caso de que se soliciten medidas excepcionales por parte del Ejecutivo Federal, es decir, facultades extraordinarias del Presidente para legislar, se convocará a sesión extraordinaria al Congreso de la Unión, cuando se encuentre en receso, para que apruebe la solicitud, la rechace o le realice modificaciones (artículo 15).



Se contempla dar publicidad nacional e internacional a la medida (artículo 20) al remitirse al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas, "*mediante comunicación que contenga los motivos de la restricción o suspensión, el tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión y los derechos y garantías que serán restringidos o suspendidos*" y, así como que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que emita el Ejecutivo Federal (artículo 21), y las formas de conclusión del decreto de restricción o suspensión de Derechos y Garantías (artículos del 29 al 32), entre otras.

### **III. Consideraciones**

#### **A) Sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.**

- 1. Sobre las definiciones de "Perturbación grave de la paz pública y Grave peligro o conflicto" en contraposición la convención Americana de Derechos Humanos (Art.27.1) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art 4.1)**

La referencia internacional inmediata, sobre al contenido del artículo 29 Constitucional, relativa a la suspensión o restricción en el ejercicio de los derechos y garantías, se encuentra en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>1</sup>, de la cual México es Estado Parte, por lo que se considera que de manera soberana ha asumido las obligaciones que la pertenencia a dicha Convención impone.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dejado en claro, a través del control de convencionalidad, las obligaciones que imponen a nuestro país suscribir un tratado internacional en materia de derechos humanos.

Así, dentro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos tenemos la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en su artículo 27, dispone:

#### **"CAPITULO IV**

#### ***SUSPENSION DE GARANTIAS, INTERPRETACION Y APLICACION***

#### ***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***

---

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación 7 de mayo de 1981, Vinculante para México a partir del 24 de marzo de 1981 (adhesión).

*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.*

*3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.”*

El citado precepto encuentra una **profunda diferencia** con la redacción adoptada por el artículo 29 constitucional, como lo es el que "**se amenace la independencia o seguridad del Estado**", lo que solo ocurriría en caso de "**invasión**" y limita los supuestos por los que se considere que una "*perturbación grave de la paz pública*" o que cualquier otra "*ponga en grave peligro o conflicto a la sociedad*" por lo que debería de modificarse el texto de la Carta Magna para adecuarlo al estándar internacional, antes que pretender promulgar una ley reglamentaria.

Además de lo anterior, tenemos lo establecido en el sistema universal de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas, específicamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual, al igual que la Convención Americana de los Derechos Humanos, dispones normas sobre **cuándo** y bajo **qué circunstancias** pueden ser impuesto un estado de excepción por un Estado que libre y soberanamente hubiese firmado de dicho instrumento.

México, como Estado parte de este tratado internacional, el cual le es jurídicamente vinculante<sup>2</sup>, tiene necesariamente la obligación de acatar las disposiciones que ahí se encuentran plasmadas. Para el caso concreto, el artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la letra reza:

---

<sup>2</sup> Diario Oficial de la federación 20 de mayo de 1981, vinculante para el Estado Mexicano a partir de su adhesión el 23 de marzo de 1981.

#### **"Artículo 4**

1. **En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación** y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión."

Sobre los artículos citados, se han emitido por los órganos competentes recomendaciones sobre la forma en que estas disposiciones deben ser aplicadas por los Estados.

En el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido diversas observaciones generales y sentencias. En el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el órgano competente para su interpretación es el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, el cual también ha emitido observaciones generales.

Es ampliamente aceptado por la jurisprudencia internacional, y en concordancia con el principio maximizador previsto en nuestro artículo 1º constitucional, que la interpretación auténtica realizada por los órganos facultados resulta ser obligatoria. En este sentido, se reconoce también el carácter vinculante de esas observaciones para nuestro Estado.

Respalda ese argumento la opinión del ex Juez Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien refiriéndose al ámbito americano señala:

*"Sustento mi punto de vista en la consideración de que los Estados partes en la Convención Americana –y otras– han acogido este instrumento soberanamente, como parte de la preceptiva nacional, asumiendo los deberes que asigna y afrontando los derechos personales que reconoce. Y esos mismos Estados han aceptado –también*

*soberanamente, al constituirse en partes de la CADH– que la CorteIDH, tribunal supranacional, es el órgano judicial llamado a interpretar las disposiciones convencionales. Por lo tanto, la interpretación de la Corte establece formal y oficialmente el alcance de tales disposiciones y, en consecuencia, la medida de los deberes de los Estados y los derechos de los particulares. Así, no es posible sostener que las interpretaciones establecidas por la CorteIDH constituyan un punto de vista atendible o desatendible, y no un acto de necesaria observancia... Implican, como prefiero decir, una interpretación vinculante de textos normativos asimismo vinculantes para los Estados, que deben ser entendidos y aplicados interiormente en los términos de la interpretación formal y final dispuesta por la Convención y ejercida por la Corte”<sup>3</sup>*

Además, en apoyo de lo anterior, cabe citar la siguiente tesis del Poder Judicial de la Federación:

**“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO.** *Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado mexicano como no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme a la jurisprudencia emitida por*

<sup>3</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. “El control judicial interno de convencionalidad”. En: *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. México, Año V, No. 29, Julio-Diciembre de 2011. Pág. 138-139.

*cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México; lo cual obliga a ejercer el control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, porque éste implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen.”<sup>4</sup>*

Se suma a lo anterior que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Cabrerera García y Montiel Flores Vs. México”, señaló:

*“Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex*

---

<sup>4</sup> Tesis XI.10.A.T.47 K. Aislada. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito. No. de registro 164611. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Mayo de 2010. Página 1932.



*officio un "control de convencionalidad" entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana"*<sup>5</sup>

Bajo esta óptica es claro que la minuta de referencia contiene en su articulado (art. 3 fracs II y III) disposiciones contrarias a las obligaciones internacionales contraídas por México y al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que además de hacerlas anticonstitucionales, resutan ser violatorias de derechos humanos.

La pretensión de la Minuta que se analiza, para establecer en la Ley secundaria definiciones ambiguas y por debajo de lo fijado en los instrumentos internacionales, sobre lo se entenderá por "Perturbación grave de la paz pública" (artículo 3 fracción II) y por "Grave peligro o conflicto" (artículo 3 fracción III) NO CUMPLE CON EL PARAMETRO INTERNACIONAL al que el Estado Mexicano está sujeto, toda vez que libre y soberanamente decidió incorporarlo como parte de su normativa interna, asumiendo los deberes que asigna, **ROMPE CON EL ESPÍRITU DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011** en materia de derechos

<sup>5</sup> Corte IDH. Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafo 225.

humanos, de la cual deviene la obligación de crear esta norma, y CONTRAVIENE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO PRIMERO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS que establece la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de "promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".<sup>6</sup>

Más aun, con estas definiciones ambiguas y que no cumplen con la norma internacional, tienen el abierto propósito de simular legalidad donde no la existe, para sustentar en normas vigentes la suspensión o restricción de derechos y garantías, instaurando un estado de excepción a conveniencia de la autoridad federal en turno, y NO POR UNA NECESIDAD EVIDENTE DEL ESTADO, QUE PONGA EN PELIGRO SU EXISTENCIA MISMA, INDEPENDENCIA o la integridad de sus habitantes. Es una fórmula para establecer definiciones que burlen el control jurisdiccional y el escrutinio internacional.

El artículo 3º fracciones II y III de la Minuta que expide la Ley reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indican:

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

...

II. *Perturbación grave de la paz pública. Situaciones de violencia que alteren la estabilidad social y*

<sup>6</sup> Artículo 1 párrafo tercero, reformado Diario oficial de la Federación 10 de junio de 2011.

*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. ...”*

Como puede observarse estos preceptos NO se apegan a lo establecido en el artículo 27 numeral 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos que dice:

### **“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."*

Las definiciones de mérito, tampoco se atienen a lo señalado en el artículo 4 párrafo 1 del Pacto Internacional de derechos Civiles y políticos que indica:

#### **"Artículo 4**

1. *En situaciones excepcionales que **pongan en peligro la vida de la nación** y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social."*

Es decir, las definiciones que se consignan en la Minuta, **NUNCA** refieren que la "Perturbación grave de la paz pública" o que el "Grave peligro o conflicto" a que se haría alusión en el decreto busquen contener algún hecho "**que amenace la independencia o seguridad del Estado parte**", o bien "**pongan en peligro la vida de la nación**".

La ambigüedad de estas definiciones resulta preocupante, toda vez que los supuestos de "perturbación grave de la paz pública" y "grave peligro o podrían dar lugar a diversas interpretaciones, por ejemplo una manifestación podrían ser considerada como "una perturbación grave a la paz pública" y ser entonces motivo suficiente para restringir o suspender el ejercicio de derechos y garantías.

En consecuencia podemos decir que, con estas definiciones ambiguas y que no cumplen con la norma internacional, tienen el abierto propósito de simular legalidad donde no la existe, para sustentar en normas vigentes la suspensión o restricción de derechos y garantías, instaurando un estado de excepción a conveniencia de la autoridad federal en turno, y no por una necesidad evidente del Estado, que ponga en peligro su existencia misma o independencia o la integridad de sus habitantes. Esta fórmula para establecer definiciones burlar el control jurisdiccional y el escrutinio internacional.

## 2. Sobre las restricciones al derecho de Amparo en contraposición la convención Americana de Derechos Humanos (Art. 27.2) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art.4.2)

Del análisis que se realiza a la minuta cobra especial interés lo referido al Derecho de Amparo y las restricciones a las que se le quiere sujetar.

La minuta establece en su artículo 25 que:

**"Artículo 25.** Los actos del Ejecutivo Federal que se adopten durante la vigencia de los decretos de restricción o suspensión serán impugnables a través del juicio de amparo. En estos casos **no será procedente la suspensión**, salvo que el acto reclamado corresponda a derechos y garantías que no hayan sido materia del decreto de restricción o suspensión, o se trate de los comprendidos en el artículo 7 de esta Ley".

Es decir, por un lado se pretende reconocer la garantía a contar con una forma de control jurisdiccional sobre los actos del ejecutivo que restrinjan o afecten los derechos y las garantías para su ejercicio de los gobernados en un ámbito de validez limitado.

Sin embargo, esta redacción desnaturaliza la misma esencia del juicio de amparo, toda vez que *"La suspensión del acto reclamado en el derecho de amparo es una providencia cautelar cuyo contenido consiste en una determinación jurisdiccional que ordena a las autoridades responsables mantengan provisoriamente las cosas en el estado que guarden al dictarse la providencia, hasta que se resuelva en definitiva la controversia constitucional; pero que, bajo la responsabilidad de la ordenadora, permite la toma de otras medidas de cautela que otorguen provisionalmente - pero en forma autónoma a un juicio no iniciado - el respeto inmediato a las garantías constitucionales que se dicen violadas, o el disfrute de los beneficios que en forma definitiva y permanente sólo puede otorgar la sentencia del juicio en potencia; eviten el peligro de la consumación irreparable del acto reclamado debido a la demora en el acceso a la resolución final que debe decretarse en el proceso; o aseguren la viabilidad de la acción restitutoria*

*o reparatoria para el caso de que se otorgare la protección constitucional, permitiéndose la eventual y condicionada ejecución del acto reclamado.”<sup>7</sup>*

La Declaración Americana de Derechos Humanos en su artículo 27 párrafo segundo señala expresamente que las garantías judiciales no pueden ser suspendidas y a la letra señala:

#### **"CAPITULO IV**

#### **SUSPENSION DE GARANTIAS, INTERPRETACION Y APLICACION**

#### **Artículo 27. Suspensión de Garantías**

1....

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.***

3..."

<sup>7</sup> Castro, Juventino V. , Perfil de la Suspensión en Amparo como providencia cautelar, pp 1813 – 1814 [biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/643/16.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/643/16.pdf)



Por su parte la el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 4.2 señala:

"Artículo 4

1...

2. *La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.*

3...".

La jurisprudencia ha determinado que ciertas garantías son tan esenciales que bajo ninguna circunstancia, incluso en los estados<sup>8</sup> de excepción, pueden ser sujetas a restricción o suspensión.

Esto es así porque gracias a ellas es como logran tutelarse los derechos fundamentales que integran el coto vedado. Ciertamente, de nada serviría la prohibición de limitar o restringir los derechos contenidos en el coto vedado, si no se garantizaran las garantías procesales esenciales para protegerlos cuando alguna autoridad pretendiera desconocer el carácter no limitable o no restringible de esos derechos.<sup>8</sup>

La misma Corte Interamericana se ha pronunciado en el siguiente sentido:

---

<sup>8</sup> "...las garantías sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o ejercicio de un derecho. Como los Estados Partes tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona, también tienen la de proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías (art. 1.1), vale decir, de los medios idóneos para que los derechos y libertades sean efectivos en toda circunstancia". Corte IDH. "Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987..." Ob. Cit. Párrafo 25.

"... en la implantación del estado de emergencia cualquiera que sea la dimensión o denominación con que se le considere en el derecho interno no puede comportar la supresión o **la pérdida de efectividad de las garantías judiciales que los Estados Partes están obligados a establecer, según la misma Convención, para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión o de los no suspendidos en virtud del estado de emergencia.**

Por consiguiente, es violatoria de la Convención toda disposición adoptada por virtud del estado de emergencia, que redunde en la supresión de esas garantías."<sup>9</sup>

Del mismo modo, Naciones Unidas, a través del Comité de Derechos Humanos, ha indicado que:

"Es inherente a la protección de los derechos expresamente reconocidos como no susceptibles de suspensión en el párrafo 2 del artículo 4 (del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), que han de ser garantizados mediante garantías procesales, generalmente de carácter judicial. Las disposiciones del Pacto que se refieran a las garantías procesales nunca podrán ser el objeto de medidas que de alguna forma

<sup>9</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-9/87, del 6 de octubre de 1987. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafos 25 y 26.

*socaven la protección de los derechos que no son susceptibles de suspensión*"<sup>10</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que por tales garantías deben entenderse:

*"aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo (27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud"*<sup>11</sup>

Es importante precisar que además del carácter de indispensables también deben de ser "judiciales". Al respecto la Corte Interamericana ha dispuesto:

*"Asimismo, el carácter judicial de tales medios implica la intervención de un órgano judicial independiente e imparcial, apto para determinar la legalidad de las actuaciones que se cumplan dentro del estado de excepción"*<sup>12</sup>

Todo lo anterior lleva a concluir que la determinación de cuáles garantías resultan ser indispensables para la protección de los

---

<sup>10</sup> HRI "Observación General No. 29. Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción (artículo 4)." Comité de Derechos Humanos. En: *Instrumentos internacionales de derechos humanos. Volumen I. Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*. Naciones Unidas. HRI/GEN/1/Rev. 9 (Vol. I), 27 de mayo de 2008. Pág. 285.

<sup>11</sup> Corte IDH. "Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987..." Ob. Cit. Párrafo 29.

<sup>12</sup> Ídem. Párrafo 30.

derechos que no pueden ser suspendidos, será distinta, y dependerá de los derechos estrictamente afectados.

En el orden jurídico mexicano, la garantía idónea para la protección de los derechos enunciados en el párrafo segundo del artículo 29 de la constitución es el amparo, por lo que cabe señalar que éste resulta ser una garantía no sujeta a suspensión o restricción en ningún caso.

La Corte Interamericana ha señalado que una garantía no sujeta a suspensión o restricción es el habeas corpus, institución que se encuentra subsumida en nuestro ordenamiento jurídico en la institución del amparo. Al respecto, ha dicho:

*"(E)s esencial la función que cumple el hábeas corpus como medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"<sup>13</sup>*

En cuanto al amparo en lato sensu, la CoIDH señaló:

*"El texto citado (art. 25.1) es una disposición de carácter general que recoge la institución procesal del amparo, entendido como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos*

---

<sup>13</sup> Ídem. Párrafo 35.

*reconocidos por las constituciones y leyes de los Estados Partes y por la Convención. Puesto que todos los derechos son susceptibles de amparo, lo son también los que están señalados de manera expresa por el artículo 27.2 como no susceptibles de suspensión en situaciones de emergencia*<sup>14</sup>

En referencia a estas dos garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión, la Corte indicó que:

*"los procedimientos de hábeas corpus y de amparo son de aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 y sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática"*<sup>15</sup>

En el caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, la Corte Interamericana hizo acopio de su jurisprudencia en materia de restricción de garantías procesales en casos de excepción, señalando lo siguiente:

*"La Corte considera que el Estado tiene la obligación de asegurar que las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos y libertades consagrados en la Convención se mantengan vigentes en toda circunstancia, inclusive durante los estados de excepción.*

---

<sup>14</sup> Ibid. Párrafo 32.

<sup>15</sup> Ibid. Párrafo 42.

*Este Tribunal ha entendido anteriormente que se consideran como garantías indispensables aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades, las cuales serán distintas según los derechos afectados. Tales garantías son aquéllas a las que la Convención se refiere expresamente en los artículos 7.6 y 25.1, consideradas dentro del marco y según los principios del artículo 8, y también las inherentes a la preservación del Estado de Derecho, aun bajo la legalidad excepcional que resulta de la suspensión de garantías. Esas garantías judiciales indispensables deben subsistir para verificar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas específicas adoptadas en ejercicio de estas facultades excepcionales”<sup>16</sup>*

Con lo señalado en este apartado es entendible por qué los derechos que conforman el coto vedado, así como sus garantías correspondientes para hacerlos efectivos, deben ser mantenidos incólumes en toda situación incluyéndose los casos de excepción.

Con toda razón, la Corte de San José ha sostenido que en *“una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una*

---

<sup>16</sup> Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Ob. Cit. Párrafo 54.

*tráda, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.*<sup>17</sup>

La pretensión de la Minuta que se analiza, para restringir el Derecho de Amparo contraviene los instrumentos internacionales, en concreto la Convención Americana de Derechos Humanos (art 27.2) donde se señala que no se 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.*”

Por tanto, la minuta en estudio **NO CUMPLE CON EL PARAMETRO INTERNACIONAL** al que el Estado Mexicano está sujeto, toda vez que libre y soberanamente decidió incorporarlo como parte de su normativa interna y debe ser considerada violatoria de derechos humanos.

## **B) Sobre el articulado de la Minuta:**

Con la finalidad de analizar de manera pormenorizada la minuta del Senado de la República, es necesario, por razones metodológicas para facilitar la comprensión, observar de conjunto toda la información, por ello, se presenta un cuadro

---

<sup>17</sup> Corte IDH. “Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987...” Ob. Cit. Párrafo 26.

con los principales problemas jurídicos, de técnica legislativa y de interpretación Constitucional que presenta el documento que se propone para ser aprobado, donde la ley es analizada artículo por artículo:

### **Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

<b>TEXTO DEL DICTAMEN</b>	<b>CONSIDERACIONES</b>
<p><b>Artículo 1.-</b> La presente Ley es Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Tiene por objeto regular el procedimiento para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, la concesión de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación y el ejercicio de las facultades de las autoridades, en todo el país o en lugar determinado, con motivo de una amenaza excepcional conforme a los supuestos previstos en el siguiente</p>	<p>El termino suspensión debe ser sustituido por el de restricción. Los derechos no se suspenden, se restringe su ejercicio.</p> <p>Así mismo, lo relativo a la <i>"concesión de autorizaciones que se estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación"</i> debe quedar especificado toda vez que esto se refiere a facultades extraordinarias para legislar, (artículo 29 párrafo primero in fine y 49 de la CPEUM; Ver artículo 12 fracción VII de la minuta de esta Ley Reglamentaria) esto implica otorgar al Ejecutivo un amplio margen discrecional de las acciones que podría realizar</p>



<p>artículo, a efecto de hacer frente a la situación de emergencia.</p>	<p>para enfrentar la situación de emergencia. En todo caso el Ejecutivo sólo debe contar con autorizaciones que se encuentren estrechamente relacionadas con los derechos y garantías que se restrinjan.</p>
<p><b>Artículo 2.</b> 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.</p>	<p>Resulta preocupante, toda vez que los supuestos de "perturbación grave de la paz pública u otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto" son ambiguos y podrían dar lugar a diversas interpretaciones, ya que por ejemplo una manifestación podrían ser considerada como "una perturbación grave a la paz pública" y ser entonces motivo suficiente para restringir o suspender el ejercicio de derechos y garantías.</p> <p>La sociedad civil ha mencionado que los artículos 2 y 3 del dictamen son ambiguos, no brindan certeza jurídica suficiente al momento solicitar la restricción o suspensión de derechos humanos.</p> <p>Con excepción del caso de invasión, los otros requieren de una decisión discrecional, ya</p>

	<p>que correspondería al Ejecutivo y al Legislativo decidir cuándo se considera que existe una situación que se traduzca en perturbación grave de la paz pública.</p>
<p><b>Artículo 3.</b> Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p><b>I.</b> Invasión. La entrada de fuerzas armadas, sin la autorización correspondiente, pertenecientes a otro Estado, a cualquier parte del territorio nacional;</p> <p><b>II.</b> 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;</p> <p><b>III.</b> Grave peligro o conflicto. Circunstancias excepcionales que generen</p>	<p>Las definiciones de “Perturbación a grave a la paz pública” y “Grave peligro o conflicto” contraviene lo dispuesto por el artículo 27.1 de la Convención Americana Derechos Humanos (En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia <u>que amenace la independencia o seguridad del Estado</u>) y 4.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (<u>situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación</u>) de los que el Edo Mexicano es parte y por tanto son violatorios de derechos humanos</p> <p>La definición de “perturbación grave de la paz pública”, es ambigua y da lugar a interpretaciones sobre qué situación o situaciones estarían alterando “la estabilidad social”</p> <p>La definición de “Grave peligro o conflicto” al contemplar el origen “antropogénico” de</p>

<p>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</p> <p><b>IV.</b> Restricción o suspensión. Restricción o suspensión del ejercicio de derechos y sus garantías en términos del artículo 29 constitucional,</p>	<p>diversos tipos de factores que pongan en riesgo a la población, también amplía considerablemente los supuestos en los que podría darse una suspensión o restricción de derechos, el término "antropogénico" "Se refiere a los efectos, procesos o materiales que son el resultado de actividades humanas, a diferencia de los que tienen causas naturales sin influencia humana". Así los efectos, procesos o materiales resultados de actividades humanas pueden ser múltiples.</p>
<p><b>Artículo 4.</b> La restricción o suspensión, tendrá como único fin restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos.</p>	<p>Sin comentarios.</p>
<p><b>Artículo 5.</b> La restricción o suspensión sólo podrá decretarse por la única razón que los derechos y garantías restringidos o suspendidos fuesen un obstáculo para hacer frente de manera diligente a la situación excepcional, y siempre y</p>	<p>Esta redacción abre la puerta a violaciones de derechos fundamentales, se concibe a los derechos humanos como un obstáculo. En una situación extraordinaria serían un obstáculo. Los derechos humanos nunca serán un obstáculo, sino el objetivo</p>

<p>cuando sea por el menor tiempo posible.</p>	<p>principal que debiera preservar el Estado en su conjunto.</p> <p>Se deja a la interpretación que es "el menor tiempo posible", en este caso deberían señalarse un plazo fijo máximo de 30 días para la vigencia del decreto, con la posibilidad de prorrogarse por un plazo igual, si así fuese aprobado por el Congreso de la Unión.</p>
<p><b>Artículo 6.</b> La restricción o suspensión sólo podrá declararse o prorrogarse de conformidad con esta Ley, la cual no podrá modificarse, suspenderse o derogarse durante la vigencia de un decreto de restricción o suspensión. Asimismo, deberán observarse las obligaciones que imponen los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como el Derecho Internacional en la materia.</p>	<p>Sin comentarios</p>
<p><b>Artículo 7.</b> No podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los siguientes derechos: <b>I.</b> A la no discriminación; <b>II.</b> Al</p>	<p>El vocablo suspenderse debe cambiarse y dejar únicamente</p>

reconocimiento de la personalidad jurídica; **III.** A la vida; **IV.** A la integridad personal; **V.** A la protección a la familia; **VI.** Al nombre; **VII.** A la nacionalidad; **VIII.** Los derechos de la niñez; **IX.** Los derechos políticos; **X.** Las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; **XI.** El principio de legalidad y retroactividad; **XII.** La prohibición de la pena de muerte; **XIII.** La prohibición de la esclavitud y la servidumbre; **XIV.** La prohibición de la desaparición forzada, la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; **XV.** La prohibición de la privación de la libertad por no poder cubrir una obligación contractual **XVI.** La prohibición de las detenciones arbitrarias; **XVII.** El derecho de las personas privadas de la libertad a ser tratadas humanamente y con el respeto debido a su dignidad inherente; **XVIII.** La prohibición del

**"No podrá restringirse..."** ya que **los derechos no se pueden suspender.**

<p>desplazamiento o expulsión forzados; <b>XIX.</b> Aquellos otros que así se determinen por la Constitución y el Derecho Internacional, y <b>XX.</b> Las garantías administrativas y judiciales indispensables para la protección de los derechos no susceptibles de restricción ni de suspensión, conforme al debido proceso.</p>	
<p><b>Artículo 8.</b> Durante la restricción o suspensión se deberán seguir observando, sin excepción, los siguientes principios: <b>I.</b> Pro persona; <b>II.</b> No discriminación por ninguna condición; <b>III.</b> Legalidad; <b>IV.</b> Irretroactividad de leyes, y <b>V.</b> Debido proceso.</p>	Sin comentarios
<p><b>Artículo 9.</b> Toda medida para la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías deberá ser oportuna, fundada, motivada, y proporcional a la situación que se deba afrontar, considerando su gravedad y naturaleza, y observar en todo momento los principios de legalidad; necesidad; temporalidad;</p>	Sin comentarios

<p>excepcionalidad; racionalidad; proclamación; publicidad; no discriminación; pro persona; compatibilidad, concordancia y complementariedad de las normas de Derecho Internacional en la materia; e intangibilidad del ejercicio de los derechos humanos fundamentales.</p>	
<p><b>Artículo 10.</b> Una vez decretada la restricción o suspensión, toda persona que se encuentre en el territorio nacional está obligada a cooperar con las autoridades para la protección de personas, bienes e instalaciones a los que haga referencia el decreto en cuestión.</p>	<p>Sin comentarios</p>
<p><b>Artículo 11.</b> En ningún caso podrán establecerse en el decreto de restricción o suspensión, preceptos que pretendan modificar cuestiones distintas al ejercicio de derechos humanos.</p> <p>Todas las autoridades tienen la obligación de coadyuvar</p>	<p>Es impreciso y limitado, toda vez que no se establecen sobre qué bases tendrán las autoridades, la obligación de "coadyuvar con el Titular del Ejecutivo Federal". Tampoco refiere si solo se estarán obligadas las autoridades federales, o también las de las entidades federativas, las municipales, las de las alcaldías de la Ciudad de</p>

<p>con el Titular del Ejecutivo Federal para asegurar lo más pronto posible el restablecimiento de la normalidad.</p>	<p>México, las de los órganos constitucionalmente autónomos y aquellas que las constituciones locales les conceden autonomía y si incluye a los otros poderes judicial de la federación y locales, así como al legislativo federal y estatales.</p> <p>En todo caso es una obligación meta constitucional o sea fuera de la constitución, pre moderna.</p> <p>Debería decir, "<b>En el ámbito de sus competencias...</b>Todas las autoridades...."</p>
<p><b>Artículo 12.</b> El Titular del Ejecutivo Federal someterá a la aprobación del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente, un proyecto de decreto por el que se declare la restricción o suspensión.</p> <p>El proyecto de decreto a que se refiere el presente artículo deberá contener:</p> <p><b>I.</b> El fundamento y la motivación del decreto de restricción o suspensión;</p> <p><b>II.</b> La delimitación geográfica del territorio en</p>	<p>Al igual que en el artículo 5, con respecto de la fracción III nuevamente se hace el comentario, que esta Ley reglamentaria debería establecer un plazo máximo prudente, que en la ley se estableciera un plazo máximo de duración de la restricción o suspensión de garantías y en todo caso con la posibilidad de que dicho plazo pueda prorrogarse siempre que lo solicite el Ejecutivo y lo apruebe el Legislativo.</p>



el que se aplicará la restricción o suspensión;

**III.** El tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión;

**IV.** Los derechos que serán restringidos;

**V.** Las garantías que serán suspendidas;

**VI.** La relación de proporcionalidad entre las medidas propuestas en el proyecto de decreto y la gravedad de los hechos que justifican la restricción o suspensión;

**VII.** En su caso, la solicitud de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo Federal haga frente a la situación, las cuales únicamente podrán versar sobre atribuciones materialmente legislativas del Congreso de la Unión, de conformidad con la parte final del primer párrafo del artículo 29 y el segundo párrafo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

**VIII.** Las autoridades federales responsables de la coordinación de las acciones

La fracción VII de este artículo nuevamente hace referencia a las "autorizaciones que se estimen necesarias" esto conforme a lo señalado en el primer párrafo del artículo 29 constitucional, sin embargo desde esta ley, puede acotarse el término para considerar que "las autorizaciones", es decir las facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para expedir leyes deberán estar estrechamente relacionadas con los derechos y garantías que se restrinjan y tener por finalidad atender y solucionar la situación de emergencia que dio lugar a la restricción.

Así mismo, para garantizar la tranquilidad de la población y el respeto a sus derechos no sujetos a restricciones y la posesión de sus bienes al decreto deben añadirse dos fracciones que deben se publicadas:

**IX.** Los derechos que no pueden restringirse.

<p>a implementar y las obligaciones de las autoridades coadyuvantes.</p>	<p>X. La obligación de las autoridades y particulares para respetar la integridad física de las personas y sus bienes así como las leyes vigentes y que no estén referidas en los decretos.</p>
<p><b>Artículo 13.</b> Una vez recibida la iniciativa con proyecto de decreto por el que se declare la restricción o suspensión, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el primero no estuviere reunido, deberá citar a sesión a más tardar en las siguientes 24 horas.</p>	<p>Falta detallar el procedimiento de cómo se reunirá el Congreso de la Unión, en sesión de Congreso General o ambas Cámaras por separado, quien lo preside, etc... Tal y como está redactado haría imposible su ejecución. Esto debe estar contemplado en esta Ley especial o en reformas a la Ley Orgánica del Congreso.</p>
<p><b>Artículo 14.</b> La iniciativa con proyecto de decreto de restricción o suspensión se calificará como asunto de urgente y obvia resolución.</p> <p>En las sesiones en que se discuta la iniciativa con proyecto de decreto de restricción o suspensión, ésta será el único punto a tratar.</p> <p>El Congreso de la Unión, o en su caso la Comisión Permanente, deberá resolver, en un plazo máximo de 48 horas.</p>	<p>Al igual que el punto anterior no se precisa la manera en que se reunirá el Congreso de la Unión, quien lo preside, etc... Tal y como está redactado haría imposible su ejecución. Esto debe estar contemplado en esta Ley especial o en reformas a la Ley Orgánica del Congreso.</p>

<p><b>Artículo 15.</b> Si la iniciativa con proyecto de decreto fuese presentada a la Comisión Permanente y en ésta se solicitasen las autorizaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 12 de esta Ley, quien ejerza la presidencia de la Comisión Permanente, convocará inmediatamente a sesión extraordinaria, a efecto de que el Congreso de la Unión resuelva dentro del plazo previsto en el artículo anterior.</p>	<p>Al igual que el punto anterior no se precisa la manera en que se reunirá el Congreso de la Unión, quien lo preside, etc... Tal y como está redactado haría imposible su ejecución. Esto debe estar contemplado en esta Ley especial o en reformas a la Ley Orgánica del Congreso.</p>
<p><b>Artículo 16.</b> El Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, podrá solicitar al titular del Ejecutivo Federal información adicional a fin de poder resolver con la mayor prontitud sobre la restricción o suspensión.</p>	<p>No se señala cuál de las Cámaras del Congreso de la Unión solicitará esta información adicional. Ni a través de que órgano. Tampoco se señala para la comisión permanente como o través de quien se hará esta solicitud al Ejecutivo Federal</p>
<p><b>Artículo 17.</b> En caso de no ser aprobado el proyecto de decreto de restricción o suspensión, la iniciativa no podrá ser presentada de nuevo, salvo que se motive en hechos distintos o supervinientes.</p>	
<p><b>Artículo 18.</b> Si durante la vigencia del decreto, el Titular</p>	<p>Al igual que lo señalado para los artículos 13, 14 y 15 no se</p>

<p>del Ejecutivo Federal considera que éste debe ser modificado, propondrá la iniciativa de reforma al Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido.</p>	<p>precisa la manera en que se reunirá el Congreso de la Unión, en sesión de Congreso General o ambas Cámaras por separado quien lo preside, quien lo preside, etc...etc... Tal y como está redactado haría imposible su ejecución.</p>
<p><b>Artículo 19.</b> Para la modificación del decreto, deberá seguirse el mismo procedimiento previsto para su aprobación.</p>	<p>Al igual que lo señalado para los artículos 13, 14 y 15 no se precisa la manera en que se reunirá el Congreso de la Unión, en sesión de Congreso General o ambas Cámaras por separado quien lo preside, quien lo preside, etc...etc... Tal y como está redactado haría imposible su ejecución</p>
<p><b>Artículo 20.</b> Una vez aprobado el decreto se remitirá inmediatamente al Titular del Ejecutivo Federal quien procederá a su promulgación e inmediata publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como a difundirlo a través de dos medios de comunicación social impresos o electrónicos a nivel nacional y, en su caso, local, para garantizar la mayor publicidad, a más tardar, al</p>	<p>Resulta completamente insuficiente que la difusión del decreto de suspensión de derechos y garantías sea a través de la publicación únicamente en dos diarios de circulación nacional o local. Tendría que considerarse la obligación de las televisoras de señal abierta así como radiodifusoras de dar difusión permanente al decreto, así como la utilización de tiempos oficiales del estado, por medio de las</p>

<p>día siguiente de su aprobación. Asimismo, el Titular del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá informar de inmediato a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales, mediante comunicación que contenga los motivos de la restricción o suspensión, el tiempo por el que se decretará dicha restricción o suspensión y los derechos y garantías que serán restringidos o suspendidos.</p> <p>Una vez que entre en vigor el decreto, el Ejecutivo Federal podrá determinar los esquemas de coordinación entre los órdenes de gobierno para la ejecución de las medidas decretadas.</p>	<p>cuales el Ejecutivo explique de manera clara y sencilla en que consiste el decreto de restricción y/o suspensión, sus alcances, consecuencias y vigencia, para que pueda ser perfectamente entendido por toda la población.</p> <p>Por otra parte no bastaría que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, informe de inmediato a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales, sobre la restricción y/o suspensión, ya que en este caso además se debería de invitar a dichos organismos internacionales a que realicen una <b>"visita in loco"</b> y se verifique que no existen violaciones a de derechos humanos, durante la restricción o suspensión de derechos y garantías. Es decir control in situ:</p>
<p><b>Artículo 21.</b> En términos del párrafo quinto del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte</p>	<p>Así redactado, <b><u>No existe control de Constitucionalidad por parte de la SCJN sobre el decreto de suspensión mismo</u></b> de</p>

de Justicia de la Nación se pronunciará, de oficio, sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que emita el Ejecutivo Federal con fundamento en las autorizaciones a las que se refiere la fracción VII del artículo 12 de esta Ley, durante la restricción o suspensión.

Los decretos tendrán que ser notificados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicados en el Diario Oficial de la Federación, y difundidos a través de dos medios de comunicación social impresos o electrónicos a nivel nacional y, en su caso, local, para garantizar la mayor publicidad,

Para el ejercicio de esta facultad será aplicable, en lo conducente, el procedimiento previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para las acciones de inconstitucionalidad. En el

suspensión derechos y garantías. Por tanto no habrá control por parte del poder judicial ante un eventual decreto que apruebe la restricción o suspensión de garantías. En todo caso el articulado debería decir que decir que *"la SCJN se pronunciara de oficio, sobre la constitucionalidad y validez del decreto de restricción o suspensión de garantías"*, además de los decretos que emita el Ejecutivo Federal con fundamento en las autorizaciones a las que se refiere la fracción VII del artículo 12 de esta Ley, durante la restricción o suspensión.

Lo único que existe es un **control jurisdiccional limitado** para controvertir "las autorizaciones" que se pueden otorgar al Ejecutivo. Es decir, solo se refiere a que podrán impugnarse solo las **"facultades extraordinarias para legislar que se le otorguen al Ejecutivo Federal"**.

Se propone que una vez que se publique el Decreto, la SCJN

<p>procedimiento correspondiente todos los días y horas serán hábiles y deberá resolverse dentro de los quince días siguientes.</p> <p>En caso de que la vigencia del decreto sea menor a quince días, el procedimiento se deberá sustanciar a más tardar en la mitad del plazo establecido en el decreto.</p>	<p>tenga que resolver dentro de los dos días siguientes, sobre su constitucionalidad y validez, a partir de un procedimiento particular, que podría estar contenido en este artículo.</p> <p>Finalmente, para controvertir la validez de los decretos del ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias para legislar la SCJN debería tener un procedimiento particular, exclusivo y no el previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 (Controversia Constitucional) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
<p><b>Artículo 22.</b> Recibida la notificación a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que analice el decreto en cuestión.</p>	<p>Al mismo tiempo que se publique el decreto en el DOF se debería notificar a la SCJN, ya que no se especifica en cuanto tiempo se hará esa notificación a la SCJN.</p>
<p><b>Artículo 23.</b> El ministro instructor someterá a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de</p>	<p>No se hace referencia al supuesto de que la SCJN esté en receso. Por lo que se reitera la necesidad de que para esta revisión de la constitucionalidad</p>

<p>resolución respectivo en los términos previstos en la legislación aplicable.</p>	<p>y validez del Decreto por el que se restrinjan o suspendan derechos o garantías, la SCJN debe de contar con un procedimiento específico.</p>
<p><b>Artículo 24</b> La decisión que recaiga sobre la constitucionalidad de los decretos tendrá efectos retroactivos, debiendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenar el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida, mediante la anulación, en su caso, de todos los actos dictados en ejecución de los decretos considerados inconstitucionales, sin perjuicio del derecho de los particulares de solicitar el restablecimiento de su situación jurídica individual y de ejercer todas las acciones a que haya lugar.</p> <p>Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de algún decreto o su invalidez, lo informará de inmediato al Congreso de la Unión o a la</p>	<p>La consecuencia que debiese tener el pronunciamiento de inconstitucionalidad o de invalidez de un decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías, es su revocación inmediata por parte del Congreso</p>



<p>Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, y al Titular del Ejecutivo Federal, quien deberá ordenar la publicación de dicha resolución en el Diario Oficial de la Federación y difundirla a través de dos medios de comunicación social impresos o electrónicos a nivel nacional y, en su caso, local, para garantizar la mayor publicidad.</p>	
<p><b>Artículo 25.</b> Los actos del Ejecutivo Federal que se adopten durante la vigencia de los decretos de restricción o suspensión serán impugnables a través del juicio de amparo. En estos casos no será procedente la suspensión, salvo que el acto reclamado corresponda a derechos y garantías que no hayan sido materia del decreto de restricción o suspensión, o se trate de los comprendidos en el artículo 7 de esta Ley.</p>	<p>La suspensión en el amparo debe proceder, ya que de lo contrario podrían cometerse actos de autoridad de imposible reparación. Impedirlo, violenta el artículo 27.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</p> <p>La suspensión del acto reclamado en el derecho de amparo es una providencia cautelar cuyo contenido consiste en una determinación jurisdiccional que ordena a las autoridades responsables mantengan provisoriamente las cosas en el estado que guarden</p>

	<p>al dictarse la providencia, hasta que se resuelva en definitiva la controversia constitucional; pero que, bajo la responsabilidad de la ordenadora, permite la toma de otras medidas de cautela que otorguen provisionalmente - pero en forma autónoma a un juicio no iniciado - el respeto inmediato a las garantías constitucionales que se dicen violadas, o el disfrute de los beneficios que en forma definitiva y permanente sólo puede otorgar la sentencia del juicio en potencia; eviten el peligro de la consumación irreparable del acto reclamado debido a la demora en el acceso a la resolución final que debe decretarse en el proceso; o aseguren la viabilidad de la acción restitutoria o reparatoria para el caso de que se otorgare la protección constitucional, permitiéndose la eventual y condicionada ejecución del acto reclamado</p>
<p><b>Artículo 26.</b> Las acciones legales que tengan por objeto demandar reparaciones por daños o afectaciones derivados de los actos del</p>	<p>Supeditar el ejercicio acciones legales para demandar la reparación del daño o afectaciones de los actos del Ejecutivo Federal, "hasta que</p>

<p>Ejecutivo Federal durante la restricción o suspensión sólo podrán ser tramitadas ante los órganos jurisdiccionales competentes, una vez concluida dicha restricción o suspensión.</p>	<p>concluya el estado de restricción o suspensión” <u>vulnera directamente el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita</u>, lo que por sí mismo ya sería una nueva restricción de derechos, incluso de aquellos que puedan sufrir afectaciones pero que no estén dentro del ámbito geográfico de validez de la suspensión.</p>
<p><b>Artículo 27.</b> El decreto emitido por la Comisión Permanente o por el Congreso de la Unión, por el que se suspende el ejercicio de los derechos y garantías, y contiene las autorizaciones a las que se refiere la fracción VII del artículo 12 de esta Ley, en su caso, podrá ser impugnado a través de los medios previstos por el artículo 105 constitucional. En el procedimiento correspondiente todos los días y horas serán hábiles y deberá resolverse dentro de los treinta días siguientes. En caso de que la vigencia del Decreto sea menor a treinta días, el procedimiento se deberá sustanciar a más</p>	

<p>tardar en la mitad del plazo establecido en el Decreto. En caso de que se declare la invalidez del Decreto impugnado se estará a lo dispuesto en el artículo 24 de esta Ley.</p>	
<p><b>Artículo 28.</b> Durante la vigencia del decreto de restricción o suspensión, el Titular del Ejecutivo Federal entregará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, informes detallados sobre las medidas administrativas y legislativas adoptadas, sobre su aplicación y sobre la evolución de la situación.</p> <p>Los informes deberán ser entregados por lo menos cada treinta días, durante todo el tiempo que permanezca vigente el decreto de restricción o suspensión.</p>	<p>Los informes que se rindan al Congreso deben ser diarios y en tiempo real, bajo el principio de máxima publicidad establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso la Información Pública.</p> <p>También debe quedar establecida una prohibición para impedir que bajo argumento alguno se reserven documentos relacionados con la suspensión de derechos y garantías, o que se hubiesen producido durante el tiempo que dure esa medida.</p>
<p><b>Artículo 29.</b> La restricción o suspensión concluirá:</p> <p><b>I.</b> Cuando haya concluido el plazo fijado en el decreto que le dio origen, o en aquel o aquellos que modificaron su</p>	<p>Debe agregarse una fracción que contemple que "La restricción o suspensión concluirá... V Cuando la SCJN declare la invalidez del decreto,</p>

<p>plazo de vigencia; <b>II.</b> Cuando hayan desaparecido las causas que le dieron origen; <b>III.</b> Por decreto del Congreso de la Unión, o <b>IV.</b> Por decreto del Ejecutivo Federal.</p>	
<p><b>Artículo 30.</b> Cuando se actualice alguno de los supuestos de conclusión de restricción o suspensión descritos en las fracciones I, II o IV del artículo anterior, el Titular del Ejecutivo Federal expedirá el decreto respectivo, ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo difundirá a través de dos medios de comunicación social impresos o electrónicos a nivel nacional y, en su caso, local, para garantizar la mayor publicidad, lo comunicará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Secretarías Generales.</p>	<p>Resulta completamente insuficiente que la difusión del decreto de suspensión de derechos y garantías sea a través de la publicación únicamente en dos diarios de circulación nacional o local. Tendría que considerarse la obligación de las televisoras de señal abierta así como radiodifusoras de dar difusión permanente al decreto, así como la utilización de tiempos oficiales del estado, por medio de las cuales el Ejecutivo explique de manera clara y sencilla en que consiste el decreto de restricción y/o suspensión, sus alcances, consecuencias y vigencia, para que pueda ser perfectamente entendido por toda la población.</p>

<p><b>Artículo 31.</b> Cuando a consideración de alguno de los miembros del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, se actualice el supuesto de la fracción II del artículo 29 de esta Ley, podrá proponer al pleno la iniciativa de decreto de conclusión de restricción o suspensión.</p> <p>Se seguirá el mismo trámite parlamentario establecido para la aprobación del decreto de restricción o suspensión.</p>	
<p><b>Artículo 32.</b> El Ejecutivo Federal no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, si éste no se encontrara reunido, revoque o ponga fin a la restricción o suspensión.</p>	
<p><b>Artículo 33.</b> Una vez publicado el decreto que pone fin a la restricción o suspensión, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante la vigencia de éste</p>	

<p>quedarán sin efecto de forma inmediata.</p>	
<p><b>Artículo 34.</b> El Titular del Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, un informe final sobre las causas, motivos, delimitación geográfica, tiempo, medidas administrativas y legales, restricciones o suspensión de derechos y garantías, consecuencias y otros, que fueron adoptadas durante la restricción o suspensión, y el estado que guarda el país o la región afectada una vez concluida la vigencia del decreto de restricción o suspensión, a más tardar siete días después de decretada su conclusión.</p>	

La presentación para su dictamen de la esta Minuta con proyecto de decreto por la que se expide la **Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** nos lleva a plantearnos si está basada en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que los hace vinculantes con las legislación interna. La respuesta simplemente es **NO**.

La definición que propone la minuta en comentario respecto de las conductas por las que se podrían, hipotéticamente, restringir o suspender los derechos y garantías contenidos en la Constitución, son vagas y ambiguas, e incluso contraviene el espíritu de la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de junio de 2011, misma que da origen a la Ley Reglamentaria que aquí se discute, la cual tenía por objetivo precisamente la protección de los derechos humanos de los ciudadanos, incluyendo, por paradójico que parezca, una ley que dentro del orden Constitucional preservará y protegiera los derechos fundamentales aún en caso de invasión,



conflagración armada o emergencias que pusieran en riesgo la existencia e independencia misma del estado nacional.

Muy por el contrario, las definiciones ambiguas; el procedimiento poco claro y limitado la aprobación del Congreso del decreto de restricción o suspensión de garantías; la falta de precisión para que resuelva la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad del decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías mismo, así como la ausencia de plazos en los que deberá de pronunciarse sobre los decretos que expida el Ejecutivo Federal durante esta restricción o suspensión y que solo facilitan la concentración del poder en una sola persona e institución, en este caso, el Presidente de la República; así como la falta de control jurisdiccional, por las limitaciones que se le imponen al juicio de amparo, pasando por alto las obligaciones sobre los controles de convencionalidad, respecto de los actos de las autoridades que puedan resultar en acciones de imposible reparación, dan cuenta perfectamente que esta Minuta por la que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no está orientada a la protección de los derechos humanos de los

ciudadanos en aquellos casos de que sea necesario declarar un estado de excepción, donde tengan que restringirse los derechos fundamentales para preservar la existencia e independencia del Estado.

En este sentido, la minuta que se pone a consideración, es una ley que claramente restringe o suspende derechos y las garantías para su ejercicio, con la finalidad de evitar la protesta social y restringir o suspender el ejercicio de derechos como el de asociación reunión, libertad de prensa, derecho de petición, acceso a la información, libertad sindical, derecho a la verdad, entre otras, es decir el conjunto de libertades civiles que puedan cuestionar el ejercicio del poder, y que cobijada en argumentos ambiguos como el de peligro grave o perturbación grave al orden público se impida la crítica al ejercicio del poder público.

Todo lo anteriormente expuesto, se somete al pleno de esta Comisión de Gobernación el siguiente:

**ACUERDO**

**ARTÍCULO ÚNICO.- Se desecha 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.**

**Atentamente**



**Diputado Cuitláhuac García Jiménez**



**Diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez**

**Palacio Legislativo de San Lázaro a 13 de diciembre  
de 2016.**



LXIII LEGISLATURA