

No podrán unirse dos o más Poderes en una Persona o Corporación

Artículo 49

**Toman parte en este debate los CC. FAJARDO Y MACHORRO
NARVAEZ.**

EN la sesión de la noche del miércoles 17 de enero se puso a debate el dictamen sobre el artículo 49 que dice:

“La 2a. comisión de Constitución había dejado pendiente de presentar el dictamen sobre el artículo 49 del proyecto, por hacer dicho artículo referencia al 29, y ser notorio que primero debería estar aprobado éste para conocer todo el alcance del citado artículo 49. Como ahora ya está aprobado el segundo la comisión pasa a dictaminar sobre el referido artículo 49.

Trata éste de la división de los poderes, siguiendo la teoría de que el ejercicio de la soberanía lo hace el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órganos de una misma soberanía: la del pueblo.

No obstante la consideración de carecer el poder Judicial de la fuerza interna propia para determinarse y no representar a la opinión, sino estar obligado a obrar, en un caso dado, aun contra la opinión y solamente conforme a la ley, la comisión acepta la teoría de los tres poderes, por ser tradicional en nuestro derecho público y no envolver ninguna dificultad práctica, teniendo, por el contrario, la grandísima ventaja de que, dando al departamento judicial el carácter de poder, se realza más su dignidad y parece reafirmarse su independencia.

Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional.

Las mismas razones por todos conocidas, que desde hace siglos se han dado para la división de dichos poderes, implican la prohibición más absoluta de la reunión, en una sola persona, de dos de ellos. La conveniencia de la deliberación, discusión y representación de diversas tendencias de la opinión de un país en la elaboración de sus leyes, circunstancias aquellas que suponen una colectividad que ejerce el poder Legislativo, forzosamente impone la prohibición de que dicho poder resida en un solo individuo.

Las dos últimas reglas tienen una excepción y son el conjunto de casos de que habla el artículo 29, porque en ellos puede otorgarse al Ejecutivo la facultad de expedir algún decreto para el establecimiento de una penalidad especial, o bien para el de tribunales también especiales, y procedimientos propios para la situación anormal a que dicho artículo se refiere; también en este caso el artículo 29 puede suceder que los tribunales especiales referidos se constituyan para la muy expedita y rápida aplicación de la ley, por autoridades auxiliares del poder Ejecutivo. Y en todos estos casos vienen, por la fuerza de las circunstancias, a reunirse en el personal de un poder dos de ellos, si bien esto sucede bajo la reglamentación estricta del artículo 29, la vigilancia de la comisión permanente, y por un tiempo limitado. Pero la simple posibilidad de que suceda, es bastante para ameritar la excepción al principio general que antes se establecía.

Por lo expuesto, la comisión propone a la honorable asamblea la aprobación del artículo 49, en los siguientes términos:

TITULO TERCERO

De la división de poderes

Artículo 49.—El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.

Hace uso de la palabra el diputado FAJARDO:

“No voy a hacer un discurso porque ya tengo demostrado que no puedo hacerlo; sólo quiero llamar la atención de ustedes sobre la parte final del artículo 49 que presenta la comisión. El dictamen de la comisión establece la división de poderes, y en la segunda parte del artículo 49 dice:

“No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.

Considero que hay una contradicción entre lo que afirma la comisión, respecto a que no se pueden depositar o reunir más de dos poderes en una sola persona o en un solo individuo o corporación, después de afirmar que el Legislativo puede reunirse o puede depositarse en el Ejecutivo cuando concurran las circunstancias especificadas en el artículo 29. Haciendo un pequeño estudio comparativo entre la Constitución de 1857, el poder Ejecutivo no tenía mayores facultades y, por no tenerlas, siempre se las abrogaba y establecía de este modo la dictadura.

Ahora bien, conforme al proyecto presentado por el C. Primer Jefe, tenemos estas diferencias: que el Congreso solamente puede estar reunido una sola vez al año y sólo por cuatro meses; que la comisión permanente, según el sentir general de la asamblea, aunque no recuerdo si está ya aprobado el artículo correspondiente, no podrá reunir extraordinariamente al Congreso, y el mismo presidente gozará de un veto efectivo en la formación de las leyes. Además, según el artículo 29, en caso de invasión o perturbación grave del orden público, el Ejecutivo podrá, con anuencia del consejo de ministros, suspender las garantías individuales, que puede suspenderse hasta aquella que asegura la vida del hombre, garantía que no estaba suspendida según la Constitución de 57. He hecho notar esto para establecer que no es admisible que el poder Legislativo puede reunirse alguna ocasión en el Poder Ejecutivo, no obstante las circunstancias extraordinarias a que se refiere el artículo 29. El artículo 29 dice que:

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la 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.

Yo creo, señores diputados, que el Congreso, es decir, los miembros del Congreso, no traen a éste la facultad de poder delegar su mandato, es decir, la de poder entregar sus funciones al poder Ejecutivo, cualesquiera que sean las circunstancias que se presenten.

Podrá permitir el Ejecutivo ciertas libertades, podrán darle facultades extraordinarias, pero no se puede admitir, constitucionalmente hablando, que el Ejecutivo pueda asumir los dos poderes, y bien sabido es que hay división entre los poderes; es decir, que hay un poder que sanciona cuando legisla y que hay un poder que ejecuta.

Si pudiéramos concebir que el Poder Legislativo y el Ejecutivo estuvieran en una sola persona, sería tanto como sancionar en la Constitución la dictadura, y eso no ha estado en la mente de ninguno de nosotros, al menos, yo lo creo, y por eso he venido a hacer uso de la palabra, precisamente para decir de una manera clara, que no estoy conforme, que yo votaré en contra del artículo 49, por establecer que el poder Legislativo pueda depositarse en el Ejecutivo, aun en los casos extraordinarios del artículo 29. Si el poder Ejecutivo, conforme al proyecto de Constitución presentado por el C. Primer Jefe, tiene ya todo el poder suficiente para poder hacer efectivas

sus funciones, para ser fuerte, para no estar obstruido por el Legislativo, no veo la necesidad de que se diga en el artículo 49 que el poder Legislativo podrá reunirse en un momento dado en manos del Ejecutivo. El Ejecutivo tiene facultades extraordinarias, puede tenerlas conforme al artículo 29, y más aún de las que establece la Constitución del 57, puesto que podrá suspender todas las garantías que la Constitución otorga al hombre, al ciudadano, inclusive aquella que asegura la vida, conforme al mismo proyecto. El poder Ejecutivo tiene acción efectiva en la formación de las leyes, puesto que solamente con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes, podrá tener efecto una ley y podrá hacerse que se publique. Además, el Congreso no estará obstruyendo al Ejecutivo, porque sólo una vez al año podrá estar funcionando; la comisión permanente no convocará al Congreso a sesiones extraordinarias, no le suscitará ningunas dificultades; yo no veo el motivo, no veo la razón suficiente, la necesidad de que el Ejecutivo disfrute todavía de mayores facultades, de que tenga un poder más omnímodo.

En nuestros anales constitucionales hay el precedente de que el mejor presidente de la República, según el docto señor licenciado Macías, y que fue el señor Juárez, hemos oído por boca del mismo letrado, que el señor Juárez siempre gozó de facultades extraordinarias; que nunca se atuvo a la Constitución de 1857, y que él consideró que un Ejecutivo débil, frente a un Legislativo, no era posible que gobernara constitucionalmente y, en consecuencia, estuvo siempre investido de ellas y, puede decirse, que desde 1860 hasta 1867, el presidente Juárez estuvo investido de facultades extraordinarias, que el Congreso no le puso otra limitación que la de salvar la integridad y la independencia nacionales, salvar el gobierno republicano establecido por la Constitución y los principios de las Leyes de Reforma. Con eso cumplió el presidente benemérito. ¿Pero nosotros creemos que pueda haber en el país muchos presidentes como él? ¿Creemos que siempre el Ejecutivo estará en manos de una persona que haga uso de sus facultades extraordinarias? ¿Creemos que cuando esté en sus manos el poder Ejecutivo no abuse? Y, sobre todo, ¿es admisible, es racional que los diputados crean que el pueblo no sólo les da poder para legislar, sino para poder delegar su mandato? ¿Es delegable el mandato de diputado? ¿Se puede entregar a otra persona? En mi concepto, creo que no habrá un caso posible; estoy conforme en que el presidente, con arreglo a la parte segunda, tenga las facultades extraordinarias que allí se le conceden; pero de allí a que se le delegue el poder de legislar, de ninguna manera lo admito; en consecuencia, yo desearía que vuestra soberanía contestara sobre este punto, del mismo modo que los legisladores de Massachusetts lo hicieron cuando votaron la Constitución de aquel Estado. Ellos dijeron: queremos la división de poderes, porque queremos que en Massachusetts gobierne la ley y no los hombres.

El C PRESIDENTE: Tiene la palabra el C Machorro y Narváez.

El C. MACHORRO NARVAEZ: Señores diputados: el señor diputado Fajardo, que pensó venir a atacar el artículo 49, ha venido a atacar, en realidad, el artículo 29 ya aprobado, así como lo relativo al artículo 73 y otros ya aprobados, relativo a la formación de las leyes. El ha venido a atacar la formación de las leyes de la manera como está establecida ya por vuestra soberanía. Ha venido a atacar el artículo 29, que se aprobó ayer, y el artículo 49 no es sino una consecuencia lógica del artículo 29. Por eso dice en él:

“No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.

Lo único que se hace así, es salvar aquí la excepción que ha aprobado en el artículo 29. Por ese motivo no presentamos el dictamen del artículo 49 sino hasta que estuvieron aprobados los que le sirven de antecedentes.

Ahora veamos si en el caso del artículo 29, ya aprobado, puede presentarse el caso de que se reúnan en una sola persona dos poderes. Dice el artículo 29, que el presidente, de acuerdo “con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en el lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, etc.” Y muy bien pudiera ser que las prevenciones generales a que el artículo leído se refiere, tuvieran algún aspecto de disposiciones legislativas y para que, en ese caso, no se alegara que las disposiciones que diera el presidente eran nulas porque no estaba autorizado a darlas y no le correspondían, por ser atribuciones del poder Legislativo, se hace la salvedad de que en ese caso sí podrá él también dictar disposiciones generales con carácter legislativo.

Pudiera ser también que en la suspensión de garantías viniera también la de ser juzgado por los tribunales comunes y no especiales, por ejemplo, si se diera que ciertas autoridades y muchas veces los jefes de armas, sean los que juzguen a los reos por determinados delitos; supongamos a los salteadores, a los que atacan las vías ferrocarrileras; que los jefes de armas, al aprehender a un reo de un delito de éstos, formen un juicio sumario y ejecuten la sentencia correspondiente. En este caso, es un tribunal especial el que juzga y no el tribunal común; y como, además, el presidente podrá disponer que ese tribunal esté formado por dependientes del mismo, por las autoridades administrativas o militares, resulta entonces que se reúnen en una sola persona dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, porque una dependencia del Ejecutivo ejerce funciones de poder Judicial juzgando a los reos cuyas garantías estén en suspenso. Por este motivo parece que, en efecto, el artículo 29 establece realmente la reunión de dos poderes en una persona, para ciertos casos limitadísimos. Pero de todas maneras, sea como fuere, el artículo 49 no es sino una consecuencia del 29: pone a salvo para no

ser ilógico, lo ya aprobado por el Congreso. Si no se pone esta parte, que diga: "conforme a lo dispuesto por el artículo 29", siempre tendrá el Ejecutivo las facultades que ya se le concedieron en este último. El artículo 49 no concede facultades nuevas, no hace sino poner a salvo, como he repetido, lo dispuesto por el 29; de suerte es que no hay ningún inconveniente en aceptar el artículo tal como está en el proyecto. Las observaciones del señor Fajardo no tienen ya, realmente, fundamento; pudieron ser oportunas al discutirse el artículo 29; ahora no; está ya aprobado el sistema de reunión de poderes desde ayer o antier".

Se consideró suficientemente discutido y fue aprobado por ciento cuarenta y tres votos de la afirmativa contra trece de los CC. diputados Alonso Romero, Ancona Albertos, Bojórquez, Cano, Fajardo, Góngora, Gracidas, Hidalgo de Leija, López Lira, Reynoso, Rodiles y Truchuelo.