

ESTUDIOS

SERIE

39

NÚMERO

JURÍDICOS

**Suspensión de garantías  
y legislación de emergencia  
Concepto general del estado de sitio  
Las facultades extraordinarias  
en el Derecho mexicano**

**ANTONIO MARTÍNEZ BÁEZ  
FELIPE TENA RAMÍREZ**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

	SERIE
ESTUDIOS	39
	NÚMERO

JURÍDICOS

**Suspensión de garantías  
y legislación de emergencia  
Concepto general del estado de sitio  
Las facultades extraordinarias  
en el Derecho mexicano**

ANTONIO MARTÍNEZ BÁEZ  
FELIPE TENA RAMÍREZ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
México 2006

**COLECCIÓN LECTURAS JURÍDICAS**

Serie Estudios Jurídicos  
Número 39

Primera edición: 2006  
© D.R. Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

FACULTAD DE DERECHO

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio,  
sin autorización escrita de su legítimo titular de derechos.

ISBN (Serie Estudios Jurídicos): 970-32-0140-7  
ISBN (núm. 39): 970-32-4136-0

Impreso y hecho en México

## Suspensión de garantías y legislación de emergencia. Concepto general del estado de sitio\*

ANTONIO MARTÍNEZ BÁEZ

**D**ebo iniciar mi exposición con varias advertencias de carácter preliminar, la primera de ellas relativa a su forma o naturaleza.

No es ésta una conferencia con un tema preparado con método y sistema bien ordenados, bajo una forma elegante de estilo. Pretende más bien ser una clase, no en cuanto a la calidad del auditorio, formado de personas que no necesitan recibir ninguna lección o enseñanza, sino en aquello que es la fundamental finalidad de una clase: el depositar en los que escuchan algunas reflexiones, provocando la meditación para después de terminada la clase.

Para hacer tal cambio en forma concurren causas distintas, tales como: la dificultad del tema escogido, lo indefinido o impreciso de su objeto, aunque éste sea una situación jurídica actual y presente entre nosotros; el ser el inicio de un curso colectivo, y que corresponderá a los profesores sucesivos el dar a ustedes su ciencia y un cabal conocimiento de las cuestiones comprendidas en el tema, y otras ya relativas a mi calidad personal.

Otra advertencia preliminar ha de referirse a la denominación o título de las clases que se me han encomendado. El tema será según lo habrán leído en los programas del curso colectivo, “el concepto general del estado de sitio”. Ahora bien, sé que este nombre presentará muchas objeciones, y aunque estimo que no es del todo acertado, fue escogido sin precipitación, pues procuré huir de otras denominaciones más objetables. Podría haber intitulado mi intervención inicial del curso, “concepto general de la dictadura constitucional”, “concepto general

---

\* Conferencia sustentada los días 24 y 26 de enero de 1945.

del estado de emergencia”, “concepto general del estado de necesidad en el derecho público”, pero me decidí por un término común utilizado en todos los países, y que hemos usado también nosotros en algunas épocas, según lo hallarán en la disertación que bajo el ángulo histórico está a cargo del profesor don Felipe Tena Ramírez, denominación que expresa con claro sentido la situación de grave anomalía y de excepción en que puede hallarse el Estado por motivos muy diversos. Aunque pudiera encontrarse otro término semejante para denominar al concepto general de que nos ocuparemos, considero que no sería mejor, por las implicaciones de muy diverso carácter que seguramente encerrarían.

Nos hemos de ocupar del concepto general del estado de sitio, de la situación de emergencia o de urgencia, del estado de necesidad o de excepción que se presenta en los Estados, de aquel fenómeno que ocurre en la vida de un Estado constitucional, de un Estado de Derecho, es decir el que se encuentra sujeto a los límites y a las barreras de un régimen jurídico. Es un acontecimiento y un fenómeno de crisis que acontece en la existencia del Estado que se halla sujeto por la “técnica de la libertad”, como se llama al Derecho constitucional histórico.

Para definir el régimen constitucional no encuentro palabras mejores que aquellas que utiliza la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, en su artículo 16: “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos (del hombre y del ciudadano), ni esté determinada la separación de los poderes, no tiene Constitución”.

Es bien sabido que otros juristas y doctrinarios muy posteriores, reconocen que el Estado de Derecho, el Estado constitucional existe bajo dos principios, sencillos en su enunciación, o sean el reconocimiento de derechos de la persona humana, las libertades individuales, prerrogativas o privilegios que corresponden a toda persona por el simple y sólo hecho de ser un hombre, y el principio que se llama de la separación de los poderes. Estos dos principios del Estado de Derecho, Estado constitucional, Estado liberal burgués, corresponden a la filosofía política del liberalismo y del individualismo burgués, sin que se emplee la palabra “burgués” con algún sentido peyorativo. El Estado constitucional tiene como fundamento el respeto a las libertades individuales, a los derechos de la persona, que son anteriores y superiores

al Estado mismo, pues su filosofía reconoce que el Estado existe para las personas, y no los individuos para el Estado; y en virtud del principio de organización del poder público se establece la separación de los poderes, no para ventaja o comodidad de los distintos órganos de la autoridad, sino también como un método o instrumento de la técnica de la libertad.

Pero en el régimen constitucional, el régimen de aquel Estado que vive conforme al Derecho, sujeto a una Constitución, puede presentarse un grave acontecimiento, una emergencia. Aun cuando con frecuencia se dice que el término “emergencia” no es castizo, y que lo hemos tomado de la práctica norteamericana, creo que dicho término sí es correcto, ya que la emergencia es un accidente, una anormalidad, una excepción.

La anormalidad, la excepción, la crisis, un acontecimiento súbito puede amenazar la vida del Estado por una invasión extranjera, una lucha intestina, una rebelión, una calamidad de otra naturaleza, como cataclismo, epidemia, o bien un trastorno económico enorme puede afectar de modo tan grave, amenazar muy seriamente la existencia normal del Estado, y entonces sé produce aquel fenómeno interesantísimo llamado, con las salvedades vagamente enunciadas, de “estado de sitio”, como un símil a la situación anormal de una ciudad o plaza sitiada, en donde la vida de sus habitantes se altera profundamente, desaparecen las autoridades civiles y quien manda es la autoridad militar; pero no tiene este sentido restringido o limitado el término escogido de “estado de sitio”, sino que se usa de un modo genérico para cualquiera situación excepcional de urgencia, de crisis en que se presente el enorme y vital problema, la cuestión de qué es lo que conviene que se salve, si la Constitución, norma jurídica que rige y limita al Estado, o la existencia misma de la sociedad. Este es un dramático dilema: o ha de observarse la Ley Fundamental o ha de mantenerse la existencia incólume de la sociedad amenazada por la emergencia, por la necesidad. El estado de necesidad, que es una institución conocida por todos ustedes y que tiene aplicaciones importantes, no solamente en el Derecho penal, sino también en el Derecho privado, tiene su máxima aplicación en el Derecho público en el llamado “estado de sitio”. Se dice que “la necesidad carece de ley” y que “la suprema ley es la salvación del país”, *salus publica suprema lex*. Ahora bien ¿cómo

puede superarse el conflicto, dado que nadie puede admitir que parezca de un modo suicida el Estado; sino que habrá de hacerse una alteración al régimen constitucional, que produzca el restablecimiento de la salud amenazada por algún motivo determinado?

Esto se realiza afectando y destruyendo los dos principios en que descansa el régimen constitucional: el principio de la separación de poderes y las libertades individuales, las garantías individuales.

En esta lección no habremos de entrar al estudio crítico de lo que se ha hecho recientemente con motivo de la situación de emergencia en que nos encontramos por virtud de la declaración de guerra a las potencias totalitarias, sino que simplemente procuraremos encontrar algunos principios generales aplicables a todos los países de la América Latina.

¿Cómo se afecta el estatuto de los individuos en el estado de necesidad, de urgencia, de emergencia, o estado de sitio? Es bien conocida la medida excepcional relativa y que consiste en la suspensión de las garantías individuales, extendiendo la competencia del Estado a expensas de las libertades individuales, levantando las barreras que en el régimen constitucional constituyen las libertades individuales frente a la competencia de los poderes públicos; tal suspensión no es destruir todas las libertades, ni es tampoco reconocer la esclavitud en un régimen constitucional, sino atribuir a los poderes públicos facultades que pueden traspasar los límites que, ordinariamente, en la vida normal del Estado, presentan las libertades individuales o los derechos del hombre y del ciudadano.

El artículo 29 de la Constitución mexicana en vigor tiene una tradición y una evolución interesantísimas en cuanto a este aspecto o fase de la situación de emergencia que consiste en el levantamiento de las barreras, para que la autoridad pueda penetrar en ámbitos antes prohibidos.

El otro procedimiento consiste precisamente en la destrucción de la otra fase del régimen constitucional, es decir la separación de poderes, mediante la atribución al Ejecutivo de una suma de competencias y poderes, algunos de los cuales corresponden a otros órganos de la autoridad. Tenemos entonces el procedimiento, bien conocido entre nosotros, de las “facultades extraordinarias”. Así expuesto, todo parece sumamente sencillo, clarísimo y aun evidente; sin embargo,

se discute mucho acerca de si son instituciones distintas y separables la suspensión de garantías y las facultades extraordinarias, y si son distintas, ¿qué relación hay entre ambos métodos para hacer frente y superar la situación de emergencia?

La discusión obedece a lo crítico, a lo excepcional de la situación del “estado de sitio”, en que se destruye o afecta substancialmente el orden constitucional, el orden normativo del Estado, fenómeno en el que se desconoce el Derecho que ha de regir para el Estado. Es muy difícil clasificar y manejar aquellos conceptos de carácter excepcional y que contradigan el Derecho, ello con un criterio jurídico; porque el estado de necesidad, ni en la estimación sobre su existencia, ni en la calificación sobre su amplitud o sus grados, es susceptible de someterse a normas jurídicas. Por ello, se confunde con gran facilidad lo que es, con lo que debería ser; y se manejan conceptos de Derecho positivo, de Derecho escrito, pero con criterio de *iure condendo*, y con cierta inercia propia del jurista, buscamos su clasificación, su sistematización, el encuadramiento de estos fenómenos, que contradicen esencialmente los principios del Derecho político, dentro de los cánones de las normas jurídicas. Por esta tendencia a sujetar la actividad del Estado al Derecho vemos como se ha desconocido siempre la naturaleza de estos métodos, que entrañan el desconocimiento y la repudiación, así sea transitoria, del régimen jurídico establecido para el Estado, y cómo en recientes declaraciones hechas por el presidente de la República y por el Procurador General de la República, se afirma, por vía de inercia o como justificación política, que la actual situación de emergencia no constituye una suspensión del régimen jurídico, sino todo lo contrario, la afirmación de la vigencia de las normas jurídicas; esto último es exagerado, y aunque políticamente convenga disminuir la trascendencia de las medidas de emergencia, creo que es también conveniente tratar desde un punto de vista científico la naturaleza y la esencia de este fenómeno que constituye la declaración del estado de emergencia, del estado de necesidad o estado de sitio.

Creo muy fundadamente que la situación de emergencia nunca puede ser la afirmación del orden constitucional, el reforzamiento de la vigencia de las normas jurídicas que sujetan o limitan al Estado, sino precisamente lo contrario, el rompimiento, la suspensión de aquel orden jurídico que fundamentalmente reside en estos dos

principios: las libertades individuales y el principio de organización del poder público de la separación de poderes. Una explicación del desconcierto que en torno a la verdadera naturaleza del estado de sitio existe entre nosotros y en todas partes, podríamos encontrarla en lo que expresa Carl Schmitt en, su obra *Teología política*, de que el estado de necesidad, el “estado de excepción”, es en derecho político como el milagro de la teología. Conviene recordar algunos párrafos de dicha obra: “Todos los conceptos sobresalientes de la moderna teoría del Estado, son conceptos teológicos secularizados, lo cual es cierto, no sólo por razón de su desenvolvimiento histórico, en cuanto vinieron de la teología a la teoría del Estado, convirtiéndose, por ejemplo, el Dios omnipotente en el legislador todo poderoso, sino también por razón de su estructura sistemática, cuyo conocimiento es imprescindible para la consideración sistemática de estos conceptos. El estado excepcional tiene en la jurisprudencia análoga significación que el milagro en la teología”. A este estado se refiere Schmitt en los siguientes términos: “El caso excepcional, el que no está previsto en el orden jurídico vigente, puede tal vez ser calificado como caso de extrema necesidad, de peligro para el Estado o de otra manera análoga, pero no se puede delimitar rigurosamente. Ni se puede señalar con claridad cuándo un caso es de necesidad, ni cabe tampoco prevenir rigurosamente lo que en tal sazón conviene si el caso es realmente extremo y se aspira a dominar la situación. El supuesto y el contenido de la competencia son entonces necesariamente ilimitados. No se trata, por consiguiente, de una competencia en el sentido que el término tiene dentro del sistema del Estado de Derecho”. Estas palabras de Carl Schmitt evocan la reacción de nuestros más grandes juristas: Vallarta, Montiel, Duarte y Rabasa, en el sentido de que se reformara el artículo 29 de la Constitución del 57 y cuya actitud es más aplicable al artículo 29 de nuestra actual Constitución de 1917.

Dice el artículo 29 vigente: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de la República 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”.

En esta parte primera del artículo 29 se emplea como supuesto del estado de necesidad, en primer lugar o término, el caso de la invasión, que puede ser perfectamente comprendido en su alcance; pero inmediatamente después se utiliza un término, “perturbación grave de la paz pública”, que ya no tiene igual contorno claro, y luego todavía se cae en lo indefinible al mencionarse “o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro conflicto”. Vallarta, Montiel y Duarte y nuestros más grandes constitucionalistas estiman que el supuesto de la suspensión de garantías debe ser definido; sin embargo, vemos que el decisionista Schmitt dice con razón que no puede ser definido el supuesto del estado de excepción, el estado de necesidad, aquella crisis que haga necesaria la utilización de esta medida excepcional. El problema consiste en si la Constitución debe reconocer en su texto la situación excepcional, el estado de necesidad, ya que la utilización del procedimiento adoptado en nuestra Ley Fundamental a propósito de la suspensión de garantías, estableciendo en su texto varios supuestos, uno definido y preciso y otros indefinidos con una total ausencia de todo perfil o contorno, es una solución muy grave, puesto que se permite en el seno de la Constitución, el rompimiento del orden constitucional y el establecimiento de la dictadura. Hemos visto, muy de pasada, que en los casos de excepción, de crisis o de emergencia, el presidente de la República recibe una suma de facultades, que Felipe Tena Ramírez, con gran método y sistema, en su reciente obra *Derecho Constitucional Mexicano*, señala en un itinerario de seis diversas fases sólo en cuanto al método de la concesión de las “facultades extraordinarias”. Estoy con dicho autor de acuerdo en muchos puntos relativos al problema de las facultades extraordinarias, muy debatido también, como que es otra manifestación del milagro político del estado de excepción, pero podría agregarse alguna fase posterior a las seis fases que considera, o sea la nostalgia que tuvo el presidente de la República que inició y obtuvo la reforma constitucional unos cuantos días después de aparecida, nostalgia de las facultades extraordinarias al estilo latinoamericano, de las que abdicó formalmente.

Como no podría entrar en detalle en esta clase acerca de la aplicación concreta en nuestra historia y a la luz del derecho comparado,

de la institución de la dictadura, me voy a limitar a leer a ustedes unas reflexiones que hace un jurista europeo a propósito de las constituciones latinoamericanas.

Con esta lectura trataré de comprobar cómo a pesar de que se quiera sostener con inercia jurídica, que en el estado de excepción no se produce ningún rompimiento del orden constitucional, en verdad lo que se realiza en tal estado es el establecimiento de la dictadura, ya que no existen entonces los obstáculos que establecen las garantías individuales y el dictador asume poderes o facultades que corresponden normalmente a otros órganos de la autoridad. Dice el profesor B. Mirkin-Guetzévitch: “Los presidentes en América Latina tienen además de las prerrogativas que corresponden al presidente de Estados Unidos, medios especiales propios del régimen presidencial latinoamericano”.

En efecto, tienen el, derecho de proclamar el estado de sitio y la suspensión de las garantías individuales. Ahora bien, suspender estas garantías es darle el derecho de expulsar del país o desterrar a cualquier ciudadano que le parezca indeseable, sin la intervención del poder judicial y aun fuera de todo proceso acusatorio. Así pueden producirse hecatombes y la prueba se da a menudo.

“Las constituciones de la América Latina contienen así la cláusula de la dictadura legal. La aplicación de medidas dictatoriales en virtud del estado de sitio es ya la dictadura, y tal vez más peligrosa que la dictadura revolucionaria, como que está basada sobre un texto constitucional. El derecho constitucional está en la América Latina encerrado dentro de un círculo vicioso. Todas las constituciones han surgido de guerras civiles, pero en vez de establecer un régimen firme, su texto, previendo futuras luchas intestinas, confiere al presidente prerrogativas dictatoriales. El presidente es un soberano.” (Recuérdese el párrafo citado de Schmitt y su aplicación a nuestro régimen: el presidente en México es quien declara, con la aprobación política de su Consejo de Ministros y del Congreso, actuando este órgano políticamente, la suspensión de garantías, y puede obtener del Congreso el goce de las “facultades extraordinarias”, o “autorizaciones para hacer frente fácil y rápidamente” a la crisis que amenace la existencia del Estado.) “El Poder del presidente es absoluto. Se requieren, en verdad, cualidades excepcionales para mantenerse dentro de los amplios límites de esta dictadura legal y no penetrar por la vía de la dictadura extralegal. Por lo demás, la transición se opera de

un modo casi insensible. En efecto, el derecho de desterrar, de castigar sin intervención de la justicia, de suspender las garantías individuales, está basado en un texto constitucional y queda dentro del marco de la legalidad. La Constitución dice bien, que la aplicación de estas medidas no puede ser motivada sino por excepcionales circunstancias, pero la apreciación de la calidad de las circunstancias, no es dada por los textos (Schmitt dice que no podría ser dada por éstos), sino que emana a menudo del mismo presidente y no queda sujeta a sanción penal. Para ejercer una verdadera dictadura, el presidente no necesita preparar un golpe de Estado, disolver las Cámaras y violar la Constitución, sino que le hasta observar el texto constitucional y servir de las peligrosas armas que le concede el sistema presidencial.

De esta manera el problema de las dictaduras en la América Latina, aun siendo un problema sociológico e histórico, es también un problema de técnica constitucional. Sería excesivo afirmar que son los textos constitucionales por sí solos los que han creado a los dictadores, pero los dictadores han encontrado los textos extremadamente favorables al ejercicio de su dictadura. La dictadura es así un elemento constitutivo del Derecho público de la América Latina (*Les constitutions des nations américaines*, p. XCVII).

Quiero hacer alguna pequeña consideración sobre un tema político serio, que estimo conveniente en virtud de que daré lectura a otra opinión de un profesor extranjero sobre las constituciones de los países de la América Latina y en particular sobre una institución importantísima de México. El profesor Joseph-Barthélémy, profesor de Derecho constitucional de la Universidad de París y Ministro de Justicia del régimen de un dictador, como lo es el mariscal Petain, en varias de sus obras y en artículos dice lo que sigue: "Me recuerdo que en 1913 formaba parte de un jurado de tesis. Un mexicano presentó una tesis sobre la institución del amparo: que no hay un país en el mundo en el que la libertad individual esté mejor protegida como en México; gracias a la institución del amparo, un simple individuo puede hacer que se anule una ley; pero el autor de la tesis hubo de convenir en que eso no era sino una idea de la Constitución. Las barreras de papel, las barreras constitucionales no son sólidas sino en un país viejo, ya un poco cansado, que gusta de apoyarse sobre los textos. Las constituciones deben, ante todo, adaptarse al temperamento de

los pueblos y cuando ellos se les adapten habrá que observarlas.” Pues bien, creo que este juicio del constitucionalista y ministro francés es injusto porque no sólo un país viejo, sino muchos países viejos han caído y viven ahora en la dictadura y en unas dictaduras peores que las que hemos tenido nosotros. No es que nos consuele, ni menos nos puede alegrar, lo que ha pasado en otros países, e inclusive lo que les ha ocurrido en su actuación política a ancianos profesores de Derecho constitucional como el citado: convertirse al término de su carrera en Ministro de Justicia de un régimen dictatorial; no se ha sentido cansado el profesor de Derecho constitucional para apoyarse en la Constitución, sino que ha acompañado a un general que fue héroe para romper la Constitución de un país glorioso como lo es Francia.

## II

En la clase anterior llegamos a establecer que en el Estado constitucional, es decir aquella forma política en la que existe la Constitución, como norma de Derecho que sujeta a un régimen jurídico la actividad de los poderes públicos, mediante los dos principios fundamentales del reconocimiento de las libertades individuales y de la separación de las funciones de la autoridad en distintos órganos, en ese estado jurídico puede producirse una situación de emergencia, presentarse al Estado de Derecho un estado de necesidad por diferentes causas o motivos, que ocasione la alteración del orden jurídico, afectándose de un modo directo e inmediato los dos principios sin los cuales, según la forma del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, toda sociedad carece de Constitución. El estado de sitio significa en su más cabal aplicación, que deja de regir la técnica jurídica, de la libertad, que se rompen las barreras que significan los derechos de la persona humana, así como el principio de la separación de poderes y que se acallen en el estado de sitio, como en una plaza sitiada, las normas de Derecho: “*inter arma silent leges*”. La destrucción del régimen constitucional se produce entonces necesariamente, y con ello se vuelve a la etapa anterior de la forma política de la dictadura o de la verdadera monarquía. Así es como Teodoro Mommsen, en su *Derecho público romano*, expresa que “la dictadura fue considerada siempre, y no sin razón, como una

institución monárquica dentro del sistema republicano, y envolvía el retorno a la monarquía, si bien más de nombre que de hecho”, y que “por lo que a competencia se refiere advírtese la tendencia a librar al dictador”, a quien corresponda la plenitud del poder, “de todas las demás trabas legales que se habían puesto a todas las magistraturas republicanas y aproximarle al rey”.

El Derecho constitucional comparado ofrece a propósito de la sus pensión del orden jurídico para el Estado, bien la inclusión de una norma de un precepto en la propia ley fundamental del Estado, que prevé el fenómeno o accidente, ya en cuanto a los supuestos que constituyen el estado de necesidad y a los diferentes remedios que se autorizan para hacer frente a la situación, o bien la ausencia de toda norma al respecto; sin que la falta de un precepto constitucional sea un obstáculo insuperable para que el Gobierno recurra al remedio de la dictadura para la salvación del peligro que amenaza la existencia nacional. Tal silencio en la Constitución no debe ser interpretado como que esa laguna pue de llenarse con la norma positiva de que están autorizados, por no ser prohibidos, los medios que contrarián los dos principios del régimen constitucional. Sin embargo, en un régimen constitucional en el que existe tal silencio y, por lo mismo, la prohibición de la dictadura en sus dos aspectos o modos, juristas tan eminentes como Vittorio Emmanuele, Orlando y Oreste Raneletti, expresan: el primero, que “el obrar *contra legem* es en ocasiones un deber del gobierno” y “¿qué cosa en los decretos-leyes ofende a nuestra conciencia de juristas y a nuestros sentimientos liberales?, el abuso, no el uso”; el segundo, que “el principio, de la independencia de los poderes públicos no debe admitirse con una rigidez que lesione el sagrado principio del *salus pública suprema lex*”.

Estos argumentos de juristas eminentes reconocen la necesidad de recurrir a una norma anterior y superior a la propia Constitución, para dejar de aplicar sus preceptos, y que por la necesidad ha de salirse la autoridad del cauce fijado por las reglas jurídicas fundamentales del Estado, sin que puedan legitimarse tales medidas por el Derecho, sino solamente a la luz de la historia y por las exigencias de la política.

El gobierno o la autoridad para quien se dan precisamente las normas constitucionales puede violar, entre otras, aquellas normas que se consignan para hacer frente a las situaciones de emergencia, ya traspasando los límites que la señalan o definen, o utilizándose

tales heroicos o drásticos remedios sin la base en los presupuestos de hecho que constituyen el estado de necesidad; pero tales violaciones constitucionales deben ser enérgicamente condenadas como más peligrosas aún que aquellas que, francamente, de modo sincero, declaran su apartamiento de la Constitución, por razones extrajurídicas de verdadera necesidad, pues si éstas son excepcionales, aquellas, las hipócritas, fácilmente tienden a convertirse en regla consuetudinaria *contra legem*, derogatoria para siempre de la Constitución escrita que contenía el principio de libertad.

Aquí me refiero, sin ambages, a la manera como se ha interpretado durante muchos años entre nosotros el uso de las “facultades extraordinarias” fuera de toda situación de emergencia. Y volviendo sobre lo que expresaba el jurista italiano Orlando, me parece más aproposito la frase de Ortega y Gasset, de que lo malo no son los abusos, sino los usos, puesto que en México hemos, no abusado de “facultades extraordinarias” sino usado de facultades legislativas fuera de toda situación de anormalidad o del estado de necesidad.

Con estos antecedentes entraremos a hacer algunas consideraciones sobre el sistema que utiliza a este propósito nuestra Constitución, pero antes debo advertir que tales consideraciones chocarán con algunas prácticas y con opiniones seguramente más autorizadas que la mía, por lo que mucho de lo que en lo de adelante exprese tendrá carácter polémico.

El artículo 29 constitucional contiene en una de las formas más amplias y excesivas los dos procedimientos conocidos para hacer frente al peligro que amenace al Estado o a la sociedad, es decir la “suspensión de las garantías individuales” y el otorgamiento al Poder Ejecutivo de “facultades extraordinarias.” En cuanto a la suspensión de garantías se refiere y en el punto relativo a los derechos individuales que pueden ser desconocidos por la situación de emergencia o de gran peligro, está en pie aún la protesta que contra el artículo 29 de la Constitución del 57 elevaron todos nuestros juristas en los más variados tonos, y además el sudamericano Arozamena, citado por Vallarta, quien critica que se autorice la suspensión de las garantías preconizadas por la misma Constitución como inherentes a la naturaleza misma del hombre. La Constitución de Querétaro del 17, si bien estableció la posibilidad de limitar el ámbito, espacio o territorio en que pueda regir la suspensión

de garantías, prestando así claridad de estilo al texto de la Constitución anterior, quitó la excepción que la del 57 hacia de la seguridad de la vida humana, por lo que toman mayor fuerza aún los ataques de nuestra doctrina constitucional, ya que pueden suspenderse actualmente, bajo la Constitución vigente todas las garantías que se estimen ser “obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación”.

En lo que toca a las autoridades que intervienen para suspender las garantías, es claro el texto de la primera parte del artículo 29 en el sentido de que es el presidente de la República, solamente, quien podrá suspender los derechos del hombre y del ciudadano, y que dicho primer magistrado debe hacer la suspensión por medio de “prevenciones generales”. La participación en actos políticos de tamaña trascendencia de parte del Consejo de Ministros y del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, no tiene más alcance, que ya de por sí es enorme, que el de autorizar al Poder Ejecutivo para suspender las garantías individuales, estimando esos órganos políticos, Consejo de Ministros y Poder Legislativo en pleno o Comisión Permanente, que existen los supuestos de una emergencia o el estado de excepción o de necesidad. No es un acto único la suspensión de garantías, que requiera la concurrencia de diferentes voluntades individuales y colectivas, sino dos actos distintos: el primero, de carácter complejo, aunque sea iniciado por el presidente de la República, corresponde al Consejo de Ministros y al Poder Legislativo; se refiere este acto a considerar como reunidos los elementos del grave peligro o conflicto y a autorizar al presidente de la República para que suspenda las garantías individuales. El segundo acto, o serie de actos, está constituido por la suspensión de las libertades o prerrogativas del individuo y esta actividad corresponde, exclusivamente y por derecho de propia competencia, al Ejecutivo Federal, a quien corresponde: señalar el territorio en que ha de producirse el eclipse de la libertad y la duración de este fenómeno, según circunstancias del lugar y del tiempo, que son modificables; y dentro de una arbitrariedad ilimitada, el presidente determina cuáles sean los derechos del hombre que pueden restringirse, condicionarse o suprimirse, “para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación”.

El Ejecutivo Federal solamente tiene dos limitaciones en el ejercicio de esta facultad de plenos poderes en el campo de la suspensión de los derechos individuales: primera, no poner fuera de la ley a un de-

terminado individuo, pero sí puede poner fuera del reinado del derecho a todos los habitantes del Estado; segunda, que la suspensión de garantías se realice por medio de “prevenciones generales”, es decir, por una fórmula que no se agote por virtud de una ejecución concreta o aislada.

Este análisis del artículo 29 de la Constitución mexicana vigente, podrá parecer a muchos de quienes me escuchan como argumentando al absurdo, subjetivamente; pero tengo la confianza o la seguridad de que tal es el análisis espectral que en un examen objetivo producen los términos claros del artículo 29 de la Constitución. Me adhiero sin reservas al joven profesor de esta Escuela, don José Campillo, al calificar de errónea la creencia de que el Decreto de fecha 1º de junio de 1942, del Congreso de la Unión, haya tenido por sí solo el efecto de suspender determinadas garantías, pues sólo el presidente de la República puede llevar a cabo esta suspensión, precisamente por medio de prevenciones generales, y estimo igualmente fundada la opinión de Campillo, de ser contrario a las disposiciones constitucionales lo establecido en el artículo 2º transitorio del propio Decreto; pero yo agregaría, bajo mi exclusiva responsabilidad, que también es contrario a la Constitución el artículo 1º del mismo Decreto, que reconoce o expresa que, aun antes de expedirse las prevenciones generales y por virtud del acto legislativo formal, ya se encontraban suspensas ciertas y determinadas garantías individuales. Resulta muy curioso que la actual situación de emergencia en que nos encontramos se haya decretado con tan serios apartamientos de las normas constitucionales, aplicándose, por un lado, principios de un gran respeto a la continuidad de la vigencia del orden jurídico, y por otro lado, que se haya ido más allá de los ya enormes poderes arbitrarios que reconoce el artículo 29 de la Ley Fundamental. Así, por ejemplo, el artículo 1º del Decreto de 1º de julio de 1942, aprueba la suspensión de garantías que acordó el presidente de la República para todo el territorio y para todos los habitantes de la República y se listan después las garantías suspendidas; lo que constituye una intromisión del Congreso Federal en materia perteneciente al Ejecutivo y se supone o admite que ya fue acordada y establecida la suspensión de determinadas garantías en todo el territorio y para todos los habitantes de la República. El artículo 3º “autoriza” al Ejecutivo para dictar las prevenciones generales que

reglamenten los términos de la suspensión de garantías, con lo cual se insiste en atribuir al Congreso el poder de decretar la suspensión de los derechos individuales y se delegan en el presidente de la República facultades que son propias y exclusivas de este magistrado, facultades que son no una reglamentación de una norma emanada del Poder Legislativo, sino una función normativa de carácter primario, ya que es la propia Constitución la que encomienda al Poder Ejecutivo el dictado de las “prevenciones generales” como medio para que realice las restricciones a las libertades del individuo. Por esta última consideración no encuentro ya fundada y por ello con sentimiento abandono a José Campillo, quien en su magnífico trabajo citado se adhiere a la tesis de que las “prevenciones generales” deben ser aprobadas por el Congreso de la Unión, pues aunque materialmente dichas prevenciones tengan la naturaleza legislativa, es claro y evidente que la Constitución otorga la facultad de dictarlas, única y exclusivamente, al presidente de la República. El Congreso de la Unión no puede suspender las garantías por medio de prevenciones o normas generales, ni podría alegarse en favor del legislador federal la conservación durante el estado excepcional de esa competencia, ya que en tiempos normales carece el propio Congreso de tal atribución.

El segundo de los métodos del establecimiento de la dictadura constitucional viene a quebrantar y a desconocer el principio de la división y separación de poderes. Consiste en lo que se denomina de muy variadas maneras, bien “plenos poderes”, “facultad de dictar decretos-leyes” y que en nuestro país es conocido bajo el término de “facultades extraordinarias”; en cuya virtud el Poder Ejecutivo, convertido en dictador por el fenómeno o situación de emergencia, dicta normas de naturaleza legislativa, ejerciendo una función que corresponde a otro órgano de la autoridad política.

El artículo 29 de nuestra Constitución vigente establece en su segunda parte este otro medio dictatorial cuando dice: “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”, y con esta fórmula, se encuentra ligada la del segundo apartado del artículo 49 de la propia Constitución, cuando dice: “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. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.

Estos preceptos tienen una evolución histórica no muy bien conocida y han recibido una aplicación abiertamente inconstitucional, evolución y aplicación que han sido estudiadas de una manera detallada por el profesor Felipe Tena Ramírez en su *Derecho Constitucional Mexicano*, pero todavía existen muchos puntos oscuros y discutidos en cuanto al sentido y alcance precisos de dichos preceptos.

Por esto, con iguales reservas a las apuntadas anteriormente, expondré mi personal opinión sobre algunas de dichas cuestiones disputadas.

En primer término, son claros los textos en el sentido de que las facultades extraordinarias son concedidas por el Congreso de la Unión, y de que no es posible la intervención del órgano que actúa en los recesos del Congreso, es decir la Comisión Permanente; lo cual constituye una diferencia formal importante que distingue a las “facultades extraordinarias” de la “suspensión de garantías”, confirmándose lo dicho anteriormente de que no son las facultades extraordinarias un medio para hacer efectiva la suspensión de garantías, sino que tienen una propia naturaleza o función independiente del desconocimiento del estatuto jurídico de la personalidad humana.

Si en México estamos habituados al ejercicio de las facultades extraordinarias fuera de toda situación de emergencia, es decir, en plena normalidad y en absoluta paz, no debemos creer que las facultades extraordinarias se encuentren limitadas por la Constitución al simple ejercicio, tranquilo y pacífico, de la función legislativa para la expedición de un Código Civil o de una ley sobre una materia técnica difícil cualquiera, sino que debemos recordar que al amparo y con fundamento en el texto que autoriza las facultades extraordinarias en los tiempos de urgencia, de peligro y de gran necesidad, las autorizaciones que ha estimado el Ejecutivo Federal como necesarias para hacer frente a la situación, no han tenido substancia o materia legislativa ordinaria dentro de los límites del orden jurídico establecido en la Constitución. Recuérdese cómo en el Congreso Constituyente

del 56, no se aprobó el proyecto del diputado Olvera, sobre la concepción de estas facultades, y ello fue por el horror que se tuvo al nombre de “facultades extraordinarias”, por el entonces reciente abuso o mejor dicho, por el uso de tales facultades por parte del presidente Santa-Anna; y ha de recordarse también que después se enseñoreó la institución tan temida a través de la utilización del vago concepto de las “autorizaciones” empleado en el artículo 29, y que ya en la Constitución de Querétaro se usó el nombre de “facultades extraordinarias” desterrado en la Ley Fundamental del 57.

También hay que recordar a este propósito las diferentes opiniones y sentencias de juristas y jueces mexicanos, y cómo la doctrina aborrecía las facultades extraordinarias; cómo jueces tan ilustres como Vallarta admitieron forzadamente las facultades extraordinarias; pero más importante que la mera historia formal de tal institución es el estudio de la práctica de las facultades extraordinarias con apoyo o bajo el amparo del texto que hemos leído, pues no hay diferencia material entre los decretos de concesión de dichas facultades extraordinarias omnímodas anteriores a la Constitución del 57 y las que fueron posteriores a esa ley.

Efectivamente, examinemos unas facultades extraordinarias de nuestra primera época, las concedidas por Decreto de 25 de agosto de 1829, que dice: “Artículo 1º Se autoriza al Ejecutivo de la Federación para adoptar cuantas medidas sean necesarias a la conservación de la independencia, del sistema actual de gobierno y de la tranquilidad pública”, y comparémoslas con las consignadas en la famosa ley de 11 de diciembre de 1861: “Artículo 2º Se faculta omnímodamente al Ejecutivo para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias, sin más restricciones que la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución, y los principios y Leyes de Reforma”.

En cuanto a la aplicación histórica de este último decreto sobre facultades extraordinarias u omnímodas, es muy elocuente el contraste de los juicios emitidos por un ilustre historiador y por un eminent jurista, al estimar la conducta del presidente Juárez prorrogando el término de sus funciones. Según el maestro Justo Sierra, “Juárez acabó en los últimos meses del 65 su período constitucional; sus facultades omní-

modas no podían llegar al extremo de prorrogar legalmente lo que no existía legalmente una vez terminado el mes de noviembre, fueran las que fueran las deficiencias legales y personales del vicepresidente de la República (González Ortega, presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien vivía en Estados Unidos). Los momentos eran críticos, la separación de Juárez en ellos equivalía a deshacer el núcleo de la resistencia, era el suicidio de la República; sacrificó la Constitución a la patria, e hizo bien; la gran mayoría de los republicanos aplaudió este acto de energía que trasmutaba al presidente en un dictador, en nombre de los sagrados intereses de la República” (*La evolución política de México*, p. 394).

En cambio, nuestra autoridad máxima en el derecho constitucional, don Emilio Rabasa, con criterio jurídico perfectamente certero, dice: “No es posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrogó de 63 a 67, ni usarlo con más vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras, ni con éxito más cabal... Sustituyó no sólo al Congreso sino al pueblo, prorrogando el término de sus poderes presidenciales por todo el tiempo que fuese menester; pero se atuvo a lo que la Ley de 11 de diciembre de 1861 le prescribía como restricción, y que era sólo en verdad la razón de aquella delegación sin ejemplo: salvó a la patria” (*La Constitución y la dictadura*, p. 140).

Para mí, es indiscutible que no hubo el llamado “golpe de Estado” de Juárez cuando estaba en suspenso la Constitución, si bien en la obra reciente sobre *Historia de México*, del padre BRAVO UGARTE, se sostiene que Juárez, al prorrogar su período presidencial, violó la forma de gobierno establecida en la Constitución. Creo que la tesis correcta es la que sostiene el constitucionalista Rabasa, ya que la concesión de “facultades extraordinarias” entraña en todo tiempo un método de dictadura; y a este propósito son muy interesantes las observaciones de otro ilustre jurista, don Ignacio Vallarta, quien expresó en una nota de su obra *El Juicio de Amparo y el “Writ of Habeas Corpus”*: “debo aprovechar (la ocasión) para decir lo que como juez me estaba vedado... Reputo altamente contraria al fin de una Constitución, que es fijar las atribuciones de los poderes públicos, la idea de que haya situación alguna en que sea lícito obrar contra la Constitución, y me parece inadmisible la doctrina de que encima del Código Fundamental, se inscriba esta vaga máxima: ‘la salud del pueblo es la suprema Ley’, máxi-

ma que aunque expresa una verdad profunda, no se puede invocar contra la Constitución” (p. 101).

En la clase anterior, me referí a la nostalgia que se tuvo por el presidente Cárdenas unos cuantos días después de haber aparecido publicada la reforma constitucional más interesante que hemos tenido en México, la adición de este apéndice al artículo 49: “en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”, que he calificado en mi cátedra de una derogación por ley escrita de una costumbre que había derogado una ley escrita. El texto de la Ley Fundamental de 57 era clarísimo: “salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29”, no podía el Ejecutivo legislar; sin embargo, sabemos que se ejercían facultades extraordinarias según una costumbre *contra legem*. No era necesario para volver al régimen constitucional, sino aplicar lo que ya estaba escrito; pero era tal la complicidad o connivencia de todas las autoridades, de todos los Supremos Poderes: el Congreso delegando las facultades, el presidente solicitándolas en plena tranquilidad y completa paz y, lo que es más grave aún, la Suprema Corte de Justicia admitiendo la validez de la delegación con argumentos que no vale la pena examinar su solidez; que el presidente Cárdenas propuso la adición al artículo 29 con este precepto, que ha sido necesario para desterrar aquella costumbre contraria a un texto escrito. Tal vez la tendencia a los gobiernos fuertes y arbitrarios pueda hacer que también se viole esta adición o esta repetición del texto; porque no debemos juzgar que la actual situación de emergencia, muy limitada y prudente, sea la única forma o la máxima expresión de la dictadura constitucional. ¿La nueva letra de la Constitución, tendrá, por sí sola, la virtud de hacernos aptos para el ejercicio de la vida constitucional?

En el problema de las facultades extraordinarias existe el fenómeno siguiente: las facultades extraordinarias, según la Constitución vivida y no la literaria, se realizaban en plena paz y normalidad, fuera de la situación de emergencia o del estado de sitio, esas no son tan temibles; las temibles son las situaciones que puede producir la concesión de las facultades extraordinarias cuyo uso espantó a los constituyentes del 57, como también años antes al Congreso argentino que expidió la Constitución del 53, por el recuerdo que tenía del tirano Rosas, cuyo régimen fue destruido en Caseros. La Constitución argentina tiene en

su texto un artículo 29 que dice lo que sigue: “El Congreso no puede conceder al Ejecutivo Nacional ni las Legislaturas provinciales a los Gobernadores de Provincias ‘facultades extraordinarias’ ni la ‘Suma del Poder Público’, ni otorgarles Sumisiones ni Supremacías, por las que la vida, el honor, o las fortunas de los argentinos queden a merced de Gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que la formulen, consentan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria.” Yo desearía un artículo para la Constitución mexicana, idéntico a este precepto. La Constitución argentina proscribe, de esta manera radical, el método dictatorial de las “facultades extraordinarias”, y en cuanto el otro método, parece que fue inspirado por Vallarta y por todos nuestros juristas que más francamente han atacado lo excesivo de la suspensión de garantías. Dice, en efecto, el artículo 23 de la Constitución argentina del 53: “En caso de commoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la Provincia o territorio en donde exista la perturbación de orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas a trasladarlas de un punto a otro de la nación, si ellos no prefiriesen salir fuera del territorio argentino”. Este es otro modelo de limitación al primer procedimiento para establecer la dictadura.

Para concluir, debo hacer rápidamente referencia a un problema de técnica política, relativo al funcionamiento y a la organización de los Poderes Públicos, que es muy difícil y que, además, escapa a la consideración del objeto de nuestro estudio.

Cabe recordar que apenas publicada la adición al artículo 49, lo que se hizo el 12 de agosto de 1938, el presidente Cárdenas expresó al Congreso de la Unión en su informe leído el día 1º de septiembre del mismo año, lo que sigue:

“La reforma del artículo 49 de la Constitución política del país, iniciada por el Ejecutivo y aprobada por el Honorable Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, ha venido a crear una situación de normal y equilibrado funcionamiento de los poderes, quitando todo resquicio de dictadura al ejercicio del Ejecutivo y creando una

verdadera garantía para el pueblo y para la sociedad. Hay, sin embargo, en esta situación plausible desde todo punto de vista, un vacío que es preciso llenar para que las tendencias que se persiguen con esa reforma constitucional, no se vean defraudadas por el sentido negativo de algunos de sus efectos.”

“La fluctuación económica constante en que viven actualmente las naciones trae con frecuencia aparejadas reformas de carácter perentorio, ya en sus aranceles, bien en sus arbitrios fiscales, ya en el disfrute de una plusvalía o incremento no trabajado y por ende susceptible de aprovecharse por el interés general, y en estas condiciones son indispensables leyes, muchas de índole transitorio, pero todas de carácter urgente, que demandan una inmediata elaboración. Como el Poder Ejecutivo está en contacto con tales problemas presenta iniciativas que corresponde al Legislativo discutir y aprobar con la debida oportunidad, conservando la esencia de ellas para no desvirtuar su propósito.”

“Hay otras iniciativas de las cuales puede decirse que por su índole de carácter social y sobre todo porque vienen a llenar una necesidad ingente que se presenta al impulso de la organización cívica y proletaria del país, reclaman ser respaldadas con oportunidad por el Poder Legislativo; pues si las consideraciones que fundan tales iniciativas no dejan lugar a duda respecto a su justificación, es de gran importancia que las Cámaras respalden con amplitud de criterio las soluciones del Ejecutivo para llenar aquel vacío y para responder a las demandas de las masas, que esperan protección o reivindicación inmediata de intereses vitales indebidamente enajenados.”

“Si la esencia misma de los poderes constitucionales de una República significa el ejercicio de la soberanía en las actividades específica en que están divididos y a esto tiende la reforma constitucional que con toda sinceridad y empeño hemos llevado a cabo, no es menos cierto que la solidaridad política que vincula a los Poderes Públicos cuando éstos han surgido del mismo partido y están unidos en continua lucha contra grupos disidentes, deben de normar las actividades mediante una inteligencia cordial y sincera, los actos emanados de la percepción empeñosa de los problemas nacionales.”

“Bien está, sin embargo, que los ciudadanos representantes no acepten una situación incondicional de gestores oficiosos de las iniciativas

del Ejecutivo, pero para rechazarlas es preciso el análisis público, la discusión serena con los representantes del Poder que inició la ley y ante la presencia de los sectores interesados en que se nieguen o se aprueben tales preceptos.”

“Por otra parte, queda al Poder Legislativo un amplísimo campo para demostrar su independencia en el ejercicio de su soberanía, pues hay muchísimas leyes que no se han expedido aún y la mayor parte de los artículos de la Constitución que debieran haberse reglamentado a la fecha por mandato expreso de la misma, no lo han sido y es en este campo en donde indudablemente quedará demostrado que la armonía de los poderes en nuestro régimen se basa en el respeto mutuo; en la consideración que se guardan entre sí y en el esfuerzo constante que cada uno desarrolla para llenar sus funciones y satisfacer las innumerables necesidades de la nación.”

Un problema que todavía está pendiente y que tal vez quedará sin una solución perfecta, política y técnicamente a la vez, es el relativo a las relaciones que han de mediar entre el Legislativo y el Ejecutivo en cuanto a la participación que a este último corresponda en aquella función que consiste en el establecimiento de las reglas jurídicas.

Según Mirkine-Guetzévitch, “los plenos poderes, bajo el régimen parlamentario, sólo significan que la Cámara autoriza al gobierno a dictar una medida legislativa y a presentarla al parlamento para su confirmación posterior”. Desde el punto de vista de la técnica política, no hay diferencia entre la aprobación de un proyecto de ley debido a la iniciativa gubernativa y la aprobación posterior de un “decreto-ley” dictado en virtud de poderes especiales. Más adelante expresa este autor: “La vida actual es de tal manera compleja, que, por un lado, varios problemas de la vida social deben recibir una reglamentación administrativa y no legislativa, y por el otro, es el Ejecutivo quien debe desempeñar el papel más importante en el procedimiento legislativo. Para preparar una ley hay que disponer de especialistas, recurrir a la competencia de un gran número de sabios, de técnicos, de administradores, de funcionarios, etc. Así, para formular un proyecto de leyes necesario todo un aparato gubernativo. Para redactar la inmortal Declaración de los Derechos, no ha sido necesario consultar a los técnicos; pero para confeccionar un código de la vía pública o una ley sobre los seguros sociales, se necesita recurrir constantemente a

competencias técnicas que sólo al gobierno pueden corresponder” (*La constitutionnalité des décrets lois sous le régime parlementaire*. Bucarest, 1937, p. 21).

Es conocido el sistema utilizado a este propósito por algunas constituciones, de las leyes de “cuadro”, que simplemente y con un criterio político señalan las líneas que enmarcan el ordenamiento jurídico cuyo dictado corresponde al Ejecutivo. Nosotros tenemos en la fracción I del artículo 89 la facultad reglamentaria, la que consiste en poner en ejecución una ley dictada por el Congreso, una manera de realizar cierto grado de colaboración; la decisión política corresponde al órgano político, pero la determinación de los detalles, la técnica de su aplicación corresponde al gobierno, en el que debe haber técnicos. Esto apunta grandes posibilidades, pero no atribuye una competencia legislativa al Poder Ejecutivo, una competencia primaria sin ninguna directiva previa, sin ningún marco o cuadro proporcionado por la decisión política del cuerpo que representa a la totalidad del pueblo. Hay una enorme distancia entre la función reglamentaria y la delegación de una facultad legislativa que es contraria al régimen constitucional y al régimen democrático, pues como dice un profesor checo, M. WEYR: “Un régimen que practique el sistema de los plenos-poderes legislativos de modo duradero, se aparta de su fundamento democrático. Este indica un estado intermedio o de transición entre la democracia y la autocracia (dictadura). La idea de que la distancia entre democracia y dictadura pueda ser anulada por las circunstancias, de que el cambio de un régimen a otro resulte ‘libremente’ y con el consentimiento reiterado del factor democrático (del pueblo), es una ficción”.

Metafóricamente, podría llamarse a dicho cambio libre, el suicidio de la democracia. Pero tal suicidio quedará siempre como un asesinato, que como tal tiene a la muerte como consecuencia” (citado por Mirkine-Guetzévitch, *op. cit.*, p. 23).

## La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el Derecho mexicano\*

FELIPE TENA RAMÍREZ

**L**as medidas excepcionales que los gobiernos se ven obligados a adoptar para hacer frente a situaciones también excepcionales, han existido en todos los tiempos; pero han recibido la fisonomía, los matices, los relieves que cada época suele imprimir en toda obra humana. Es conveniente, por lo tanto, que empecemos por situar dentro del marco de su época la evolución en México de esas medidas excepcionales, a fin de examinar después su realización concreta en las constituciones, en las leyes y en la jurisprudencia.

Desde la independencia hasta el año de 1917, y en buena parte hasta nuestros días, las constituciones mexicanas han sido de tipo individualista.

Ciertamente estas constituciones han cumplido con lo que se considera como el objeto primordial de toda constitución: organizar los poderes públicos, dotándolos de competencia.

Pero al lado de esta finalidad, o mejor dicho, a través de ella, nuestras constituciones han buscado algo más: la protección de la persona humana frente al Estado.

No basta con organizar al Estado, sino que es preciso organizarlo de tal modo que esté impedido de invadir los derechos del individuo, “base y objeto de las instituciones sociales”, según decía dogmáticamente en su primer artículo la Constitución de 57.

Frente al poder público ilimitado, que era el absolutismo contra el que se había alzado la Revolución Francesa, se erigía ahora el individuo, armado de prerrogativas, pertrechado de derechos. Ante la amenaza

---

\* Conferencia sustentada los días 29 y 31 de enero de 1945.

siempre presente del despotismo, las constituciones individualistas inventaban un Estado maniatado, impedido de otras funciones que no fueran las de mera policía, de expectante vigilancia.

¿Cómo organizar un poder público suficientemente limitado frente a la persona? El sistema ideado estribó en imponer al poder público dos principales limitaciones, una intrínseca y otra extrínseca.

La primera consistió en la división de poderes. Un poder que se divide es un poder que se debilita, y un poder que se debilita es un poder moderado. Por eso decía Montesquieu: es preciso que por la naturaleza de las cosas, el poder detenga al poder.

El poder público se fraccionó de distintas maneras. Pero la división clásica, que forma parte de la esencia constitucional, es la separación en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, cada uno de ellos con sus facultades peculiares, que sólo él puede ejercitar. La división de poderes es una limitación intrínseca al poder público.

Pero, además, se ideó una limitación externa, consistente en garantizar ciertos derechos del individuo frente a la autoridad, como barrera, como acotamiento a la actividad de ésta. Es lo que nuestra Constitución llama, con denominación impropia, garantías individuales.

La estructura constitucional que a grandes rasgos se acaba de trazar, se erigió suponiendo la existencia de un orden social regular, de una sociedad en paz, de un pueblo que evoluciona normalmente.

Pero acontece a veces que el orden se quebranta y la paz se perturba de modo serio y trascendental, a consecuencia de una invasión extranjera, de una guerra civil, de un terremoto, etc.

Cuando una situación de éstas se presenta, el ritmo normal, pausado, de la actividad estatal no puede estar a tono con el desarrollo acelerado y arbitrario de los acontecimientos. Las constituciones no se hicieron para organizar los cataclismos, que son casos de excepción, sino para vigilar el orden, que debe ser la regla general.

¿Qué hacer en presencia de una de esas situaciones excepcionales, incompatibles con la marcha normal del Estado? Habría que elegir, a primera vista, entre dos extremos: o el Estado hace frente al desorden, haciendo a un lado la Constitución por inservible en esos momentos, o el Estado se abstiene de intervenir, dejando que la sociedad se hunda o se salve por sí sola.

Entre esos dos extremos que podrían significar el uno la tiranía y

el otro la anarquía, el Derecho constitucional propuso una solución intermedia: prever en la Constitución misma la posibilidad de que se presenten las situaciones excepcionales y, llegado el caso, autorizar al poder público para que haga uso de medidas también excepcionales. Esto significaba que investía de constitucionalidad, para casos extraordinarios, lo que de otro modo sería inconstitucional.

Faltaba determinar, sin embargo, qué género de medidas podrían autorizarse para el objeto que se buscaba.

Si los principales vínculos con que se ataba al poder público consistían, según hemos visto, en la división de poderes y en las garantías individuales, era lógico que para fortalecerlo y desembarazarlo deberían aflojarse esos vínculos.

Nada más que no era necesario conceder mayor libertad de acción a los poderes que, como el Legislativo y el Judicial, no están capacitados por su estructura y por sus funciones para intervenir activa y eficazmente en la resolución de una crisis, que exige rapidez en la decisión y en la ejecución. Esta característica no corresponde a la asamblea deliberante, lenta en sus decisiones, ni al desarmado Poder Judicial, sino al órgano ejecutivo, por la unidad que lo preside, por ser el titular de la actividad de ejecución y por contar con recursos financieros y con la fuerza pública.

Es, pues, al Poder Ejecutivo a quien debe franquearse la salida de la zona acotada por la división de poderes y las garantías individuales. Y para ello, las constituciones propusieron varios recursos, que pueden reducirse a dos principales: la suspensión de garantías individuales y el otorgamiento al Ejecutivo de facultades extraordinarias.

Lo primero significa que aquellas garantías individuales que sean un estorbo para la pronta y eficaz acción del Ejecutivo, quedan temporalmente derogadas respecto a éste. En cuanto a las facultades extraordinarias, consisten generalmente en la transmisión parcial de la función legislativa que hace el Congreso en favor del ejecutivo, lo que quebranta excepcionalmente el principio de la división de poderes.

En nuestras constituciones del siglo XIX, la idea de que deben ser esos dos recursos los que se concedan al Ejecutivo en épocas de crisis, se va abriendo paso poco a poco, empeñada en una verdadera batalla con los partidarios de que el aherrojamiento de los poderes no debería tener ni un solo caso de excepción.

Esta actitud adversa a conceder un escape al Poder Ejecutivo, se explica dentro de la ideología de la época. Nuestros legisladores obraban bajo la influencia de la teoría de la Revolución francesa, que buscaba sojuzgar por todos los medios al órgano ejecutivo, por temor al absolutismo. Pero también influía en ellos el propio ambiente en que vivían, pues durante los cuarenta primeros años de vida independiente no hubo moldes constitucionales capaces de contener la ambición de los caudillos.

Los ecos de la querella llegaron hasta el Constituyente de 56, donde triunfa por fin la idea de las medidas excepcionales, en su última y decisiva batalla. Y con la expedición de la Carta de 57 se inaugura otra etapa completamente distinta de la anterior, en la que no sólo se incorporan a nuestro derecho esas medidas, sino que penetran tan hondo y se extienden tanto, que se vuelven lo más ordinario y común que puede haber.

Dividiremos, pues, nuestro estudio en dos grandes períodos: el que corre desde la independencia hasta el Constituyente de 56, y el que se inicia con la expedición de la Constitución de 57 y llega hasta nuestros días.

## Primer periodo

### *Constitución española de 1812*

La Constitución española de 1812, que tuvo vigencia nominal y discutible en México desde la independencia hasta el Acta Constitutiva, consagraba en su artículo 308 una modesta y tímida suspensión de garantías, consistente en suspender las formalidades prescritas para el arresto de los delincuentes, por tiempo determinado, en toda la monarquía o en parte de ella, cuando en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado lo exigiese.<sup>1</sup> La Constitución no autorizaba el empleo de facultades extraordinarias.

Con apoyo en dicho artículo 308, las Cortes españolas expedieron pocos meses antes de nuestra emancipación, el decreto de 17 de abril

---

<sup>1</sup> Constitución española de 1812. Art. 308. Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado.

de 1821, que autorizaba para juzgar militarmente a los conspiradores.

Fue este decreto el que invocó Iturbide para justificar la prisión de varios diputados al primer Congreso Constituyente, acusados de conspiración. Si el decreto estaba vigente en México, si era compatible su aplicación con el fuero de los diputados que consagraba la Constitución Española, fueron cuestiones arduamente debatidas entonces, pero que no interesan a nuestro objeto. Bástenos señalar el hecho de que el primer uso que de la suspensión de garantías se hizo en el país independiente, once meses después de la emancipación, consistió en un atentado del Ejecutivo a la asamblea legislativa.

Este precedente debió influir sin duda en el ánimo de quienes veían con temor la autorización constitucional de medidas excepcionales en favor del Ejecutivo. Gómez Farías lo dijo en una de las tormentosas sesiones de aquellos días: “El Poder Ejecutivo, propenso por su naturaleza a dominado todo y siempre dispuesto a irritarse contra la resistencia, ¿podría ser reprimido con el sagrado freno de las leyes, si entre estas mismas hubiese algunas que le ofrecieran los medios más fáciles de eludirlas?”<sup>2</sup>

La prisión de los diputados y después la disolución del Congreso por Iturbide, culminaron en la rebelión republicana y federalista de Casa Mata, la abdicación del emperador y la reinstalación del Congreso, que en ninguna de sus dos etapas llegó a realizar labor alguna de constituyente. En su lugar, el segundo Congreso Constituyente elaboró el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824.

### *Acta Constitutiva*

Don Miguel Ramos Arizpe, que en unos cuantos días formuló el Acta Constitutiva como anticipo de la Constitución, creyó conveniente incluir en el proyecto el artículo 13, fracción xvi, que autorizaba al Congreso General “para conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias con conocimiento de causa, por tiempo limitado”.

Al contrario de la Constitución de Cádiz, que sólo instituía la suspensión de garantías, el proyecto de Ramos Arizpe consagraba

---

<sup>2</sup> Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*; t. I, p. 189.

únicamente el otorgamiento de facultades extraordinarias. Pero su defecto esencial estaba en que no se señalaba el objeto para el cual podrían concederse tales facultades.

La fracción de referencia fue rechazada por la asamblea, la que, en cambio, consignó en el artículo 9º del Acta el principio de la separación de poderes, en la forma categórica y enfática que más tarde habían de hacer suya las Constituciones de 1857 y de 1917.<sup>3</sup>

### *Constitución de 1824*

Pero Ramos Arizpe debió alimentar sin duda la seguridad de que era preciso acoger en la Constitución las medidas extraordinarias, pues en el proyecto de la de 24 insistió, aunque mejorándolo, en su primitivo designio de consagrar constitucionalmente tales medidas. El progreso o mejoramiento consistió en que se señalaron los casos en que procedía la concesión de facultades extraordinarias por el Congreso al Ejecutivo (cuando en los casos de rebelión o de invasión lo exigiera la salud de la patria) y en que dichas facultades deberían detallarse en lo posible y limitarse al tiempo y lugares indispensablemente señalados.<sup>4</sup> Aparece así, por primera vez, en nuestro derecho público la técnica de las facultades extraordinarias, que habría de servir de modelo a las Constituciones de 57 y de 17.

Sin embargo, Ramos Arizpe debió darse cuenta de que este segundo proyecto estaba llamado a correr la misma suerte del primero, pues el ánimo de la asamblea seguía adverso a las facultades extraordinarias, sin importar que en el segundo proyecto se hubiere mejorado el sistema. Así fue como la Comisión retiró en la sesión del 11 de mayo, la fracción xxi del artículo 14, que se refería a las facultades extraordinarias.

---

<sup>3</sup> Art. 9º del Acta Constitutiva. El Poder Supremo de la Federación Mexicana se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y jamás podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

<sup>4</sup> Art. 14.- Las facultades del Congreso son: ...xxi. Dar facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, cuando en los casos de rebelión o invasión lo exija la salud de la patria; pero estas facultades deberán detallarse en cuanto sea posible, y limitarse al tiempo y lugares indispensablemente necesarios. [Esta fracción fue retirada por la Comisión en la sesión de 11 de mayo.]

Pero a pesar de la oposición de la mayoría, no cabe duda de que en el seno del Constituyente había quienes advertían con claridad el problema que suscitaba al no fortalecer suficientemente al Ejecutivo en los casos extremos. En efecto, los ejemplares del proyecto de Constitución que se distribuyeron entre los miembros del Congreso, no eran todos exactamente iguales entre sí, sino que algunas copias contenían variantes, que reflejaban un pensamiento ajeno al de los autores del proyecto y que sin duda fueron introducidas deliberadamente por personas versadas en la materia. En la copia o cuaderno primero hallamos reunidas por primera vez las dos medidas de excepción de que venimos tratando, las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías. Se determinan los casos graves en que proceden y su limitación a los lugares y al tiempo absolutamente necesarios.<sup>5</sup> Claro está que esta opinión, que sólo figuraba en un ejemplar del proyecto y que no era la de la Comisión, no alcanzó siquiera los honores de la discusión.

La Constitución de 24 no acogió, por lo tanto, las medidas de excepción. Y, sin embargo, los años siguientes, hasta la derogación de la Carta, pusieron de relieve la necesidad de esas medidas. El Ejecutivo se vio obligado a emplear facultades extraordinarias que no consagraba la Constitución, para hacer frente al desorden social; pero una vez que hizo a un lado la ley suprema, y carente de toda normación para el ejercicio de tales facultades, el Ejecutivo llegó a extremos de desenfreno.<sup>6</sup> Ante esta situación, no faltaron voces que redamaron

---

<sup>5</sup> Cuaderno primero del proyecto: Puede el Congreso conceder al Ejecutivo la facultad de suspender las garantías en caso de rebelión o invasión, determinándole cuáles sean las garantías que puede suspender. Atribuciones del Poder Ejecutivo: i. El Poder Ejecutivo podrá con previo acuerdo y consentimiento del Congreso general, y no estando éste reunido del Consejo de Gobierno, dictar todas aquellas medidas extraordinarias que sean indispensables en los casos de commoción con mano armada, y en los de una repentina invasión en el Territorio de los Estados Unidos; pero el Congreso o el Consejo en su caso limitará esta extraordinaria autorización a los lugares y tiempo absolutamente necesarios.

<sup>6</sup> Como ejemplo curioso de facultades extraordinarias puede citarse el decreto expedido por el presidente Guerrero el 4 de diciembre de 1829, en el que “usando de las facultades extraordinarias concedidas, entre otros objetos, para proporcionar recursos con que atender a los gastos urgentísimos de la hacienda pública”, declaró nulo un testamento, reconoció a los herederos *ab intestato* y ordenó que la comandancia general pusiera en posesión de los bienes a estos herederos; dispuso, además, que no se admitiría a los albaceas testamentarios reclamo ni oposición y que para esto “quedarían sin efecto las disposiciones de las leyes de que puedan prevalecerse”.

el ingreso a la Constitución de las facultades extraordinarias.<sup>7</sup> Más el ambiente no era propicio todavía a estas tendencias y la Constitución de 24 siguió hasta el final de sus días con la puerta cerrada para las medidas de excepción.

### *Constitución de 1836*

El Congreso ordinario que en el año de 1835 se convirtió en Constituyente, expidió la Constitución centralista llamada de las Siete Leyes, del año de 36, que reemplazó a la federalista de 24.

Ya para entonces apuntaban los dos partidos clásicos que forjaron la historia de México hasta el triunfo de la República en 67: el liberal y el conservador. En el programa de cada uno figuraban principios antagónicos, de los cuales nos basta citar para nuestro objeto el relativo al fortalecimiento de la autoridad. El Partido Liberal consideraba que para garantizar la libertad era preciso fraccionar, dispersar la autoridad, y por eso era federalista, ya que el sistema federal es un reparto de jurisdicciones, una clase de división del poder. El partido conservador sostenía, en cambio, que era necesario robustecer la autoridad, reuniéndola en pocas manos, para dominar la anarquía a la que se encaminaba el país; por eso era centralista.

En virtud de estas tendencias, podría parecer a primera vista que el partido conservador debería acoger con simpatía las medidas de excepción, que sirven para fortalecer a la autoridad en épocas de crisis; y que, en cambio, los liberales tendrían que ver con desagrado dichas medidas.

---

Para hacer caber dentro de las facultades extraordinarias en el ramo de hacienda (que la Constitución no autorizaba) esta monstruosa invasión de la autoridad ejecutiva y militar en la esfera judicial, y esta derogación de las leyes para un caso especial, el decreto de que se trata admitió la donación que los herederos ab intestato se obligaron a hacer de cuarenta mil pesos en efectivo y sesenta mil en créditos reconocidos, en favor de la hacienda pública; de este modo el gobierno despojaba de la herencia al heredero instituido en el testamento, para repartírsela con los herederos *ab intestato*. Y todo esto en ejercicio de facultades extraordinarias que la Constitución no autorizaba, precisamente por temor al abuso.

<sup>7</sup> En el año de 1830 la legislatura del Estado de Puebla propuso añadir a las facultades del Congreso General, la siguiente: “Decretar por un tiempo determinado y en circunstancias extraordinarias y peligrosas de la República la suspensión de las formalidades prescritas para el arresto de los delincuentes”. Como se ve, tratábase simplemente de una trascipción del artículo 308 de la Constitución de Cádiz.

Pero no fue así. Las medidas de excepción no figuraron como patrimonio exclusivo de ningún partido, sino que tuvieron defensores y adversarios en los dos. En 24 un liberal notable, Ramos Arizpe, y en 35 el más ilustre de los conservadores, don Lucas Alamán,<sup>8</sup> las defienden; pero la Constitución liberal de 24 y la conservadora de 36 las rechazan. Y en los años venideros, desde Otero que mudó de opinión varias veces, hasta los liberales más distinguidos del Congreso de 56, notase el mismo fenómeno de desorientación y titubeo en los hombres y en los partidos, en virtud precisamente de que las facultades de excepción no figuraron en el ideario de ninguno de ellos.

La Constitución de 36, como acabo de anticiparlo, rechazó las medidas de excepción. Y lo hizo en forma más categórica y enfática que la Constitución de 24, pues mientras ésta se redujo a prohibir de modo general la confusión de poderes, la de 36 contenía en el artículo 45, fracción vi de la Tercera Ley, la prohibición para el Congreso de reasumir en sí o delegar en otros, *por vía de facultades extraordinarias*, dos o los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

### *Proyecto de 1840*

El Congreso ordinario que en el año de 40 formuló un proyecto de Constitución, impugnó francamente la solución a que había llegado la Carta de 36 en punto a facultades extraordinarias y en su artículo 65 consignó la procedencia de las mismas para el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exigiesen; el diputado Ramírez, en el voto particular que formuló y que es notable por cuanto en él asoma por primera vez el control jurisdiccional de la constitucionalidad, consideró que el único caso en que procedían dichas facultades era

---

<sup>8</sup> Son notables las ideas que acerca de las facultades extraordinarias vertió Alamán bajo la administración de Bustamante, por los años de 32 a 34. Después de hablar del “sello de odiosidad” de las facultades extraordinarias que entonces se concedían al margen de la Constitución, propugna para que esas facultades se organicen dentro de la Constitución. Y lo hace en los siguientes términos: “Si por el contrario se hubiese establecido por regla general en la Constitución... lo que debe hacerse en los casos no muy raros de turbaciones públicas, el Gobierno podría hacer uso en tiempo oportuno de una amplitud de facultades que vendrían a ser ordinarias, aunque sólo aplicables en tiempos y circunstancias determinadas, y las revoluciones cesarían de ser tan frecuentes y peligrosas habiendo una mano fuerte pronta y siempre con el poder suficiente para reprimirlas” (Alamán, por José C. Valadés; México, 1938; p. 337).

el de invasión o guerra extranjera, en que peligrara la independencia de la nación.<sup>9</sup>

### *Proyecto de 1842*

Uno de tantos movimientos revolucionarios, el que tuvo por programa las Bases de Tacubaya, dio origen al cuarto Congreso Constituyente, integrado por representantes de las tendencias federalista y centralista y que se reunió en 42.

La Comisión de Constitución se dividió en una mayoría de cuatro centralistas y una minoría de federalistas, compuesta por Espinosa de los Monteros, Muñoz Ledo y don Mariano Otero.

De allí resultaron tres proyectos de Constitución: el de la mayoría, de fondo centralista y disfraz de federalista; el de la minoría, franca-mente federalista; y el tercero, de transacción.

Tocante al punto que nos ocupa, el proyecto de la mayoría consignaba el otorgamiento de facultades extraordinarias y la suspensión de garantías para el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exigiesen imperiosamente; mas por vía de precaución contra el abuso y con el ánimo tal vez de atraerse a los inconformes, el proyecto enumeraba en las ocho fracciones de su artículo 82 una serie de requisitos para el otorgamiento y el ejercicio de las medidas de excepción, requisitos entre los que llama la atención por riguroso el consistente en que las autoridades ejecutoras serían responsables

---

<sup>9</sup> Proyecto de Constitución de 1840. *Exposición de motivos*: Si bien disculpamos a los legisladores de 1836, por las circunstancias que los afligieron, preguntamos ahora con franqueza, porque nuestras opiniones no llevan disfraz, si una Constitución cualquiera, que por el hecho de serlo circunscribe el ejercicio del poder dentro de ciertos límites, puede proveer suficientemente a la seguridad y conservación de un país, cuando alguna invasión u otro grande acontecimiento lo saque fuera de su estado común y ordinario.

*Art. 65.* Solamente en el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exijan, podrá el Congreso facultar extraordinariamente y por tiempo limitado al presidente de ella, en cuanto baste para salvar estos objetos.

*Voto particular del diputado Ramírez.* Ni el Congreso podrá dar ni el Ejecutivo ejercer facultades extraconstitucionales, sino en el único caso de que peligre la independencia de la nación, por una invasión o guerra extranjera y sea preciso obrar con más prontitud y energía. En este caso se reunirán ambas Cámaras y después de una detenida discusión, le concederán por el tiempo que sea necesario las facultades que basten para llenar el objeto.

por la ejecución de las órdenes que diere el gobierno excediéndose de sus facultades o mandando cometer un atentado.

La minoría no aceptó en un principio las medidas de emergencia, sino que en el artículo 27 de su proyecto reprodujo el 9º del Acta Constitutiva, que prohibía la reunión de dos o más poderes en uno solo, pero agregó la prohibición terminante de delegar alguno de ellos a otro sus facultades. Sin embargo, el artículo 72 del proyecto de transacción aceptó íntegramente el punto de vista de la mayoría.<sup>10</sup>

Próximo ya a discutirse el artículo 72, la mayoría de la Comisión de Constitución introdujo una nueva modificación en su dictamen, pues en lugar del extenso precepto del proyecto de transacción se propuso, por iniciativa del diputado Gordo, el siguiente: “Sólo en el

---

<sup>10</sup> Proyectos de 1842. *Proyecto de la mayoría.- Art. 82.* Sólo en el caso de que, la seguridad y conservación de la República lo exijan imperiosamente, podrá el Congreso conceder facultades extraordinarias al presidente, y esto no lo hará sino, en los casos, con los requisitos y restricciones siguientes:

I. Que sean acordadas por el voto de las dos terceras partes de los individuos de ambas Cámaras, y en revisión las tres cuartas.

II. Que se concedan por tiempo muy limitado, a reserva de prorrogarse si conviniere, y que sólo se extienda su ejercicio a determinados territorios.

III. Que sean las muy precisas para llenar su objeto, según las circunstancias especificándose y enumerándose en el decreto de su concesión las únicas facultades legislativas que se conceden, sin que en caso alguno pueda ejercer el presidente las no concedidas, y debiéndose tener por de ningún valor ni efecto cuanto en virtud de éstas se hiciere.

IV. Que sólo se concedan en los casos de invasión extranjera, para cuya represión no basten las facultades ordinarias.

V. Que las que se concedan al presidente, relativas a las garantías individuales, no puedan extenderse a más que a detener a las personas por el tiempo absolutamente necesario para asegurar el orden público, y sólo cuando contra el detenido obren indicios de que ha intentado o intentaba perturbarlo.

VI. Qué en todos los casos de detención se dé previamente la orden por escrito, y las personas sean consideradas como rigurosamente detenidas en cuanto al tratamiento y local de su detención.

VII. Que las autoridades o funcionarios a quienes el gobierno cometa la ejecución de sus mandatos, sean directamente responsables por el abuso que de ellos hicieren, por los excesos en que incurran y por la ejecución misma de las órdenes que diere el gobierno excediéndose de sus facultades, o mandando un atentado, si en tales casos el ejecutor de ellas no cumpliese con lo prevenido en los artículos 173 y 174.

VIII. Que el gobierno responda de sus actos y del uso que hubiere hecho de las facultades extraordinarias, dando cuenta al Congreso cuando éste lo disponga. Proyecto de la minoría. Art. 27. El Supremo Poder de la Nación se divide para su ejercicio en Legislativo y Judicial, sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades.

caso de guerra extranjera podrá el Congreso, por el voto de los dos tercios de sus individuos, facultar extraordinariamente al presidente por tiempo limitado y con los requisitos y restricciones que designe literalmente la ley”.

En el seno de la Comisión se habían presentado, por lo tanto, cuatro proyectos en relación con las medidas de emergencia, de los cuales solamente dos (el de la mayoría y el de transacción) eran实质icamente iguales. Todo ello revelaba que aquellas medidas seguían provocando encontradas opiniones y hondas diferencias de criterio, lo que hacía presagiar largos debates en el Congreso, cuando llegara el momento de discutir la titubeante opinión de la Comisión.

Pero ese momento no llegó, porque precisamente el 14 de diciembre, en que se presentó el último dictamen sobre este punto, hacía tres días que la guarnición de Huejotzingo había desconocido al Congreso en nombre de todo el país, en realidad en nombre del presidente Santa Anna, quien así fraguaba una rebelión en contra de su propio gobierno. La guarnición de la Capital secundaba poco después el pronunciamiento y el 19 del mismo mes de diciembre Santa Anna disolvió el Congreso.

### *Constitución de 1843*

En su lugar Santa Anna designó la Junta Nacional Legislativa, que expidió la Carta centralista de 43, conocida con el nombre de Bases Orgánicas.

Fue entonces cuando por primera vez penetraron en nuestro Derecho positivo las debatidas facultades de excepción, pues se autorizó que el Congreso ampliara las facultades del Ejecutivo y suspendiera las formalidades prescritas para la aprehensión y detención de los delincuentes, si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la nación lo exigiere en toda la República o en parte de ella.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> *Bases orgánicas de 1843*. Art. 66. Son facultades del Congreso: xviii. Ampliar las facultades del Ejecutivo con sujeción al art. 198 en los dos únicos casos de invasión extranjera o de sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla. Esta resolución se tomará por dos tercios de cada Cámara (Aprobado por 40 votos contra 5).

Art. 67. No puede el Congreso: ... iv. Suspender o aminarar las garantías individuales, si no es en los casos y modo dispuestos por el art. 198 (aprobado por 44 votos contra 1).

## *Acta de Reformas de 1847*

El Congreso que se reunió en los días más amargos de la intervención norteamericana, declaró vigente la Constitución de 24, pero adicionó a ella el documento llamado Acta de Reformas, cuyo autor fue don Mariano Otero.

Este distinguido federalista, a quien hemos visto en el Congreso de 42 formando parte de los minoritarios de la Comisión que rechazaron las medidas de emergencia, parece ya convertido a la tesis contraria, aunque sólo sea débilmente.

En efecto, en el artículo 4º de su proyecto figuraba que “sólo en el caso de una invasión extranjera o de rebelión interior, podrá el Poder Legislativo suspender las formas establecidas para la aprehensión y detención de los particulares y cateo de las habitaciones, y esto por determinado tiempo”.

Como se ve, Otero no hacía otra cosa que acoger la ya anticuada disposición de la Constitución de Cádiz, que varias veces había llamado infructuosamente a las puertas de nuestro Derecho positivo. No obstante la moderación de esa idea, Otero retiró la parte transcrita del artículo 4º en la sesión del 26 de abril de 1847, por lo que en el Acta de Reformas no tuvo cabida ninguna de las prevenciones de emergencia que examinamos.

¿Fue acaso porque Otero dudó una vez más de sus ideas? ¿O fue porque previó la hostilidad de la asamblea? No lo sabemos, pero es lo cierto que si alguna vez contrasta patéticamente en nuestros fastos legislativos la teoría de los legisladores con la cruda y apremiante realidad, fue sin duda en aquella ocasión, en que una guerra extranjera, la más desastrosa que ha padecido el país, hacía resaltar el vacío de las constituciones que se habían rehusado a prever situaciones como la que entonces se presentaba.

Hay algo más. Aquellos hombres que no se atrevían a llevar a la ley suprema las medidas de precaución contra los males que estaban pa-

---

*Art. 198.* Si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la Nación exigiere en toda la República, o parte de ella, la suspensión de las formalidades prescritas en estas bases, para la aprehensión y detención de los delincuentes, podrá el Congreso decretarla por determinado tiempo (aprobado por 46 votos contra 1).

deciendo, fueron los mismos que expedieron el Decreto de 20 de abril de 1847, que “facultó al Gobierno Supremo de la Unión para dictar las providencias necesarias, a fin de llevar adelante la guerra, defender la nacionalidad de la República y salvar la forma de gobierno —republicano, popular federal—, bajo la cual está constituida la nación”; dichas facultades deberían cesar luego que concluyera la guerra.

Eso equivalía, lisa y llanamente, a instituir en una disposición secundaria el sistema de las providencias de excepción, en forma demasiado amplia, técnicamente defectuosa y al margen de la Constitución. Se repetía de este modo, una vez más, lo que estaba sucediendo en México a partir de la independencia: la realidad prevalecía sobre las decisiones de los Congresos Constituyentes, en cuyo seno la batalla librada entre los adversarios y los defensores de las medidas de emergencia no se había decidido en favor de los segundos, salvo en el episodio centralista de 43.

### *Constitución de 1857*

La batalla decisiva se libró en el Congreso de 56, donde merced a su habilidad y en parte a la suerte, los partidarios de las medidas de excepción alcanzaron por fin el triunfo, en memorables y agitados debates.

Pero antes de entrar en el examen de las tareas del Constituyente, conviene recordar el Estatuto Orgánico que expidió el presidente Comonfort el año de 56, mientras el Congreso formulaba la Constitución. Como la organización y las funciones de los poderes emanados de la revolución de Ayutla no constaban en ninguna ley, salvo en las bases insuficientes, por elementales, del Plan de Ayutla reformado en Acapulco, Comonfort creyó necesario autorizar el funcionamiento del gobierno mediante el Estatuto Orgánico, que desempeñaría un papel análogo al del Acta Constitutiva en relación con la Constitución de 24. Sabido es que el recelo del Congreso frustró los designios del presidente y que el Estatuto Orgánico no tuvo aplicación en la práctica; pero de todas maneras conviene tomar nota de las ideas que campeaban en el Estatuto, en relación con las medidas de emergencia.

Acaso por primera vez en nuestro Derecho, la exposición de motivos del Estatuto plantea el problema de las medidas de excepción,

como un conflicto entre la sociedad y el individuo. Hasta entonces se había hablado (y el mismo lenguaje seguirá empleándose en los años posteriores) de la necesidad de fortalecer al poder público cuando sus facultades comunes no bastaran para resolver situaciones extraordinarias; pero aquí en el Estatuto se expone un concepto avanzado, si se tiene en cuenta el criterio rigurosamente individualista que prevalecía en la época.

Con mesura, como si temiera ofender el dogma de que los derechos del individuo son la base y el objeto de las instituciones sociales, la exposición de motivos apunta que la sociedad “tiene tantos derechos o ‘más’ que los individuos para ser atendida”. Y agrega: “aunque el deber y la voluntad del gobierno son no lastimar a los ciudadanos, *como su primera obligación es salvar a la comunidad*, cuando por desgracia haya que elegir entre ésta y aquéllos, el bien público será necesariamente preferido”. “De otra manera —asienta con habilidad— las garantías individuales servirían no más de escudo a los revolucionarios, con positivo perjuicio de la sociedad”.

Pero el artículo 82 del Estatuto, que pretendió responder a las anteriores ideas, no estuvo a la altura de las mismas, pues debe estimarse técnicamente defectuoso que conforme a ese precepto el presidente pudiera obrar “discrecionalmente”, sin otra limitación que la de no imponer la pena de muerte ni otras prohibidas.<sup>12</sup> Esto equivalía a que el orden constitucional todo entero quedara a merced del ejecutivo.

¿Tuvieron influencia estas ideas en el Congreso Constituyente? Es muy dudoso, no sólo por la hostilidad política hacia el Estatuto, sino también porque el individualismo de la asamblea tenía que ver con malos ojos el argumento un tanto socialista de la exposición de motivos. Los debates del Congreso tomaron otro rumbo y llegaron a una realización positiva, diversa de la del Estatuto, como en seguida lo veremos.

El 10 de septiembre de 1856, el Congreso aprobó el artículo 52 del proyecto, que vino a ser la primera parte del artículo 50 de la

---

<sup>12</sup> Estatuto Orgánico. Art. 82. El presidente de la República podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del consejo de ministros, para, defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni las prohibidas por el artículo 55.

Constitución: “Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.<sup>13</sup> Al día siguiente el diputado Ruiz presentó una adición al artículo anterior, que fue aprobada por la abrumadora mayoría de 77 votos contra 4 en la sesión del 17 de septiembre: “Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”.

Con la referida adición se completaba, copiándolo textualmente, el artículo 9º del Acta Constitutiva, que según hemos visto sirvió en 1824 para rechazar deliberadamente la tesis, de Ramos Arizpe sobre delegación de facultades extraordinarias del Congreso en favor del presidente.

Parecía, pues, que el Constituyente de 56 se decidía, hasta este momento, por el sistema de 24, adverso a las medidas de emergencia. Esto se corrobora por el hecho de que pocos días antes, el 26 de agosto, la Comisión de Constitución había retirado el artículo 34 del proyecto, que autorizaba la suspensión de garantías en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto.

La historia se repetía. La Comisión de 56 retiraba el artículo sobre suspensión de garantías, previendo su derrota, y pocos días después la asamblea adoptaba un sistema diverso, copiando el artículo del Acta. Del mismo modo Ramos Arizpe había retirado el artículo sobre facultades extraordinarias en el Constituyente de 24 y la asamblea había cerrado la puerta a esa tesis, mediante el precepto que ahora copiaba el Constituyente de 56.

Pero poco tiempo después, el 21 de noviembre, la Comisión volvió sobre sus pasos y presentó nuevamente, sin modificación, el artículo 34 del proyecto, que decía: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con consentimiento del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste

---

<sup>13</sup> Los debates relativos a esta materia constan en las siguientes páginas del tomo II de la *Historia del Congreso Constituyente* de Zarco: 291, 304, 316, 331, 561, 564 a 570, 640 a 645 y 808.

el Consejo de Gobierno, 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 prevención pueda contraerse a determinado individuo”.

La discusión tenía que suscitarse vivamente. Entre otros, impugnaron el proyecto Zarco y Moreno y lo defendieron Mata, Ocampo y Arriaga.

Como reflejo de la opinión predominante en la época, según la cual debía bastar la organización política regular aun para situaciones irregulares, Zarco dijo: “Si el código político ha de organizar la vida de la sociedad, le debe bastar para tiempos normales y para épocas difíciles”.

Los miembros de la Comisión, que eran los autores del precepto, expresaron terminantemente que no se afectaba la división de poderes. “El artículo —dijo Mata— no puede referirse a la división de poderes”. “Tampoco importa —agregó poco después— la unión de dos o más poderes en un solo individuo, porque esto ya está terminantemente prohibido por la Constitución”, afirmación esta última del todo exacta, pues ya hemos visto cómo a solicitud de Ruiz se había admitido poco antes el precepto de la Carta de 24, que prohibía la confusión de poderes. “Justa es la alarma al creer que se trata de todas las garantías sociales —explicó Arriaga— pero debo declarar que la Comisión sólo tiene ánimo de proponer la suspensión de las garantías individuales.” Por último, Ocampo, el otro miembro destacado de la Comisión, anunció que ésta modificaba el artículo, “refiriéndolo sólo a garantías individuales”.

Con esta modificación, y otras dos de mera forma, el artículo se aprobó en la sesión del día siguiente, por 68 votos contra 12.

Quedaba claro, por lo tanto, que el artículo afectaba exclusivamente las garantías individuales y no lo que entonces se llamaba garantías sociales, esto es, la organización de los poderes, principalmente la división de los mismos. Se cerraba la puerta, en tal virtud, a la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo.

Pero por una inadvertencia de la Comisión de estilo, es lo cierto que en el texto oficial de la Constitución no apareció el adjetivo “individuales”, que por voluntad manifiesta del Constituyente debía limitar

el alcance del sustantivo “garantías”.<sup>14</sup> Dentro de poco tendremos oportunidad de conocer los interesantes debates que en el campo de la jurisprudencia suscitó la omisión de aquel vocablo.

En la sesión del 9 de diciembre el diputado Olvera presentó un proyecto, adicionando el ya aprobado artículo de suspensión de garantías, con la facultad de otorgar autorizaciones extraordinarias al Ejecutivo en los casos del mismo precepto. No decía el proyecto en qué podían consistir dichas facultades, pero debe entenderse que eran de índole legislativa, pues la fracción 6<sup>a</sup> decía así: “Concedidas las facultades extraordinarias, el Congreso cerrará sus sesiones y nombrará su diputación permanente, que por entonces no tendrá más objeto que formar expediente *sobre las leyes* que expida el triunvirato...” (Este triunvirato que debía ejercer las facultades extraordinarias, estaría formado por el presidente de la República y otras dos personas designadas por el Congreso).

La proposición pasó a la Comisión, quien en una de las últimas sesiones, el 24 de enero de 57, presentó lo que vino a ser la segunda parte del artículo 29 de la Constitución: “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 convocará sin demora al Congreso para que las apruebe”.

El punto era trascendental. Se trataba nada menos que de introducir en la Constitución las facultades extraordinarias, después de haber arrancado al Congreso, con la suspensión de garantías, el otro medio de hacer frente a las situaciones anormales. Si se hubieran presentado juntas las dos medidas, si lo que después fue el artículo 29

---

<sup>14</sup> De los tres miembros que designó el Constituyente para integrar la Comisión de estilo, solamente cumplió su cometido León Guzmán, quien años más tarde explicó de esta guisa la omisión de que se trata: “Es cierto que el artículo 34, hoy 29 de la Constitución, fue adicionado con la palabra ‘individuales’, y es cierto también que esta palabra no figura en la minuta y, por consiguiente, ni en el texto de la Constitución... ¿Qué explicación damos al hecho?... En el inventario oficial que se nos entregó no figuraba esa adición, y por tan poderoso motivo no pudimos incluirla en el texto constitucional... León Guzmán debió notar esa falta, debió reclamarla, debió exigir que se subsanara. Confesamos que no hizo tal reclamo ni exigió la reparación del mal. ¿Por qué no lo hizo? Francamente porque no se apercibió de la falta” (Defensa de León Guzmán, en el núm. 19 de la *La Verdad Desnuda*, de 5 de abril de 1879; tomado del *Juicio de Amparo* de Vallarta; pp. 461 a 470).

se hubiera llevado completo a la consideración de la asamblea, parece seguro que ésta lo hubiera rechazado. Pero la casualidad o el tino de la Comisión hicieron que primeramente se presentara sola y aislada la primera parte del artículo y que hasta después, por virtud del proyecto de Olvera, apareciera la segunda parte. Y fue precisamente en una de las posteriores sesiones, agobiada la asamblea por el abrumador trabajo de los últimos días, cuando la segunda parte del artículo fue votada. Ya los diputados no estaban para largos debates. Con sobriedad que años después deploraba Vallarta, Zarco reseña de este modo la aprobación de la trascendental medida relativa al otorgamiento de facultades extraordinarias: “La Comisión presenta dictamen sobre el proyecto del señor Olvera, relativo a la concesión de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo. En vez del proyecto, el dictamen propone una adición al artículo 34, que establece la suspensión de garantías individuales. La adición consulta que si la suspensión ocurre estando reunido el Congreso, este cuerpo concederá al Gobierno las autorizaciones necesarias para hacer frente al peligro que amaga a la sociedad. Y si la suspensión se verifica durante el receso de la Cámara, la diputación permanente la convocará para que pueda conceder dichas autorizaciones. La adición es aprobada por 52 votos contra 28”.

El artículo que se aprobaba se había inspirado evidentemente en el proyecto de Olvera. ¿Pero significaba esto que del referido proyecto se admitía que las facultades extraordinarias pudieran ser de índole legislativa? Además de las garantías individuales, que podían suspenderse según la primera parte del artículo, ¿podrían afectarse por la segunda las garantías sociales, es decir, la división de poderes, a pesar de la voluntad tan claramente manifestada por la asamblea en el primer debate? Todas estas cuestiones quedaron en la sombra y, más que aclararlas, la jurisprudencia y la costumbre iban a crear un derecho nuevo en esta materia de las facultades extraordinarias, un derecho consuetudinario que con el tiempo estaría llamado a ser la rama más fecunda y el fenómeno más interesante de nuestro Derecho público.

Pero a pesar de las deficiencias del texto, atribuibles en buena parte a la difícil gestación del mismo, el grupo de diputados constituyentes que se propusieron incorporar en la Constitución las medidas de emergencia, supieron dar cima a su tarea con acierto poco común.

Para apreciar su labor, téngase en cuenta que la organización

constitucional norteamericana, que les servía de modelo, carece de esta institución. Y en cuanto a los demás países latinoamericanos, su realización tocante a facultades de emergencia o no existe o deja mucho que desear si se la compara con la mexicana.

La Constitución chilena de 1833 establecía la dictadura, al abolir el imperio de la Constitución en caso de suspensión de garantías. El proyecto de Alberdi, que inspiró la Constitución argentina de 53, adoptaba el sistema de la chilena, pues terminantemente decía que “declarado en estado de sitio un lugar de la Confederación, queda suspenso el imperio de la Constitución”. La asamblea constituyente de 53 no adoptó esta solución de Alberdi, demasiado rigurosa, sino que se fue al extremo opuesto, pues según el artículo 23 de la Constitución (todavía en vigor) la suspensión de garantías no tenía otro efecto que autorizar al presidente de la República para arrestar o trasladar a las personas de un punto a otro de la nación, si ellas no prefiriesen salir del territorio argentino.

Por excesiva la solución chilena y por tímida la argentina, no podían convenir al medio social mexicano, cuando el país oscilaba entre la dictadura y la anarquía. Nuestros constituyentes Arriaga, Mata y Ocampo —los verdaderos forjadores de la Constitución de 57— acertaron con una solución intermedia, que según hemos visto fue resultado de encendidas discusiones y encontrados pareceres, que se disputaron el triunfo durante los años que corren desde la independencia hasta que el artículo 29 de la Constitución quedó totalmente aprobado en el mes de enero de 57.

Con la promulgación de la Carta, concluye el primer período en nuestra historia de las facultades de emergencia y se inicia inmediatamente el segundo.

## Segundo período

Sobre nuestras constituciones pesa un destino aciago. Se elaboraron para regir a una sociedad en paz, a un pueblo que disfruta de arcádica tranquilidad. Pero como cada una de ellas es obra de personas que llegaron al poder por virtud de la violencia y que trabajaron entre rencores y odios, es imposible que la sola expedición de la ley alcance a calmar las pasiones embravecidas y los ánimos en discordia.

De allí que en sus primeros años de vida, cada Constitución mexicana carezca en absoluto de vigencia efectiva. Después se atenuará un tanto la inadaptación de esas constituciones literarias, de gabinete, que se expidieron teniendo muy en cuenta las teorías y poco o nada la realidad viviente del pueblo para el cual se legislaba. Pero lo que quiero poner de relieve es el fracaso total de nuestras constituciones en sus primeros ensayos, cuando el caos social impide su aplicación.

Tal fue el destino de la Constitución de 57. Al entrar en vigor, el partido adversario estaba muy lejos de haber sido vencido. La Guerra de Tres Años primero, la Intervención Francesa después, convirtieron en letra muerta el texto legal. Y a fin de salvarla para el porvenir, el partido liberal, que la defendía, tuvo que despedazarla.

En punto a facultades de emergencia la necesidad rebasó las previsiones constitucionales, y por eso el Congreso llegó a conceder al presidente lo que constitucionalmente no podía otorgarle.

Lo trascendental, aunque inevitable, para el futuro de la vida institucional del país, no fue haber hecho a un lado la Constitución con el propósito de salvarla, sino haberla mancillado precisamente en sus primeras experiencias. El abuso, justificable al principio, sirvió de precedente y fue imitado y reproducido cuando las circunstancias ya no lo justificaban. La conciencia nacional se había habituado a que los gobernantes desacataran permanentemente la Constitución y admitió sin reflexión, sin mayores protestas, como algo normal, lo que estaba al margen de la Constitución.

Tal sucedió con las medidas de excepción. El texto que los legisladores de 57 entregaron al pueblo mexicano, iba a tener un destino que jamás pudieron imaginar sus autores. Asistamos a su realización en las leyes y en la jurisprudencia.

## La legislación

La legislación sobre suspensión de garantías y otorgamiento de facultades extraordinarias, que se expidió bajo la vigencia de la Constitución de 57 (1857-1913), es numerosa y variada. No alcanzarían los límites de varias conferencias para examinar cada una de las disposiciones emitidas ni tendría objeto tan fatigosa tarea. Considero preferible

señalar las notas salientes y las disposiciones más destacadas de cada periodo presidencial.

### *Presidencia de Comonfort*

El 16 de septiembre de 1857 entró en vigor la Constitución y menos de dos meses más tarde, el 5 de noviembre, funcionó por primera vez el precepto de las facultades de emergencia.

El presidente Comonfort solicitó del Primer Congreso Constitucional facultades discrecionales por lo que hace a las garantías otorgadas por la Constitución y que, además, quedara plenamente autorizado por delegación del Congreso para arreglar la Hacienda de la Federación, para disponer de las fuerzas de los Estados y para organizar cuanto creyere conveniente.

Bien sabido es que el bondadoso y moderado Comonfort —el gran ciudadano que no alcanzó a ser el gran hombre que requerían las circunstancias— inspiraba desconfianza al partido liberal, desconfianza que él mismo se encargó de justificar con el golpe de Estado. Por eso fue que su solicitud ante el Primer Congreso Constitucional no halló franca acogida.

Este Congreso, en dos leyes de 5 de noviembre de 57, suspendió varias garantías individuales, “para proveer al restablecimiento del orden público, a la defensa de la independencia y de las instituciones” y concedió cinco autorizaciones al presidente, ninguna de ellas de índole legislativa. Se negó a otorgar lo demás que solicitaba el Ejecutivo.

### *Presidencia de Juárez*

La vigorosa personalidad de Juárez, actuando en una época especialmente difícil, aprovechó la oportunidad para desarrollar sus tendencias de mando y así gobernó desde el año de 61 hasta el de 72, en que ocurrió su muerte, en condiciones extraordinarias, que a veces no alcanzaban a tener justificación dentro de lo prevenido por el artículo 29.

El presidente inauguró su período con la ley que expidió en Veracruz el 21 de enero de 61, sobre el estado de guerra y de sitio, sin contar con facultades extraordinarias; dicha ley fue declarada incons-

titucional por el Congreso el 25 de mayo de 71, después del triunfo de la República.

El 7 de junio de 61 el Congreso suspendió varias garantías individuales por el término de seis meses y el 11 de diciembre del mismo año amplió a otras garantías la suspensión anterior; además, facultó omnímodamente al Ejecutivo para dictar cuantas providencias juzgare convenientes, sin más restricciones que salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y Leyes de Reforma. Tal estado de suspensión constitucional debería durar hasta treinta días después de la próxima reunión del Congreso, el cual hubo de suspender sus tareas al año siguiente, con motivo de la intervención francesa.

El 25 de enero de 62 se dio el primer caso importante, en que el presidente legisló en uso de facultades extraordinarias, pero adviéntase que lo hizo previa la suspensión de garantías y dentro de las finalidades señaladas por la ley de 11 de diciembre, es decir, para hacer frente a una situación de grande peligro o conflicto. Esa ley de 25 de enero de 62 tuvo por objeto castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales, casi todos con pena de muerte y dejando su conocimiento a la autoridad militar.

El 3 de mayo de 62, el 27 de octubre de 62 y el 27 de mayo de 63, se prorrogó la vigencia de la ley de 11 de diciembre de 61.

Al triunfo de la República, el 8 de diciembre de 67, Juárez dio por terminadas ante el Congreso las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías. Pero cinco meses más tarde, el 8 de mayo de 68 volvió a suspender varias garantías, lo que fue confirmado por las leyes que expidió el Congreso el 17 de enero de 70 y el 2 de diciembre de 71.

En esta última ley, el Congreso autorizó expresamente al Ejecutivo para imponer contribuciones y hacer los gastos necesarios “para el establecimiento y conservación de la paz pública”, interrumpida por la rebelión de la Noria.

No obstante el objeto tan claramente expresado para el cual la ley anterior concedió facultades extraordinarias en materia fiscal, Juárez expidió el 30 de diciembre de 71 la Ley de Contribuciones Directas del Distrito Federal, que regulaba la materia permanentemente y aún para época normal, es decir, independientemente de la preservación de la paz pública amenazada, para la cual se habían concedido las facultades

extraordinarias. Este fue el primer caso en que el Ejecutivo usó de las facultades para legislar fuera del objeto para el cual se le concedieron. Pero adviértase que todavía en este caso la delegación de la función legislativa se hizo previa la suspensión de garantías, dentro del marco del artículo 29; fue el Ejecutivo al ejercitar la facultad y no el Congreso al concederla, quien se evadió de la hipótesis del 29.

Pero pocos días después de que el Congreso expidió la ley de 2 de diciembre, que como acabamos de ver se ajustó todavía al artículo 29, el mismo Congreso ensayó por primera vez, con fecha 9 de diciembre, el sistema de delegar facultades legislativas en el Ejecutivo con independencia de las condiciones señaladas por aquel precepto. Al efecto, autorizó al Ejecutivo para poner en vigor provisionalmente los Códigos de Procedimientos Civiles y Criminales, cuyos proyectos el Ejecutivo había mandado formular, sin perjuicio de lo que el Congreso tuviera a bien resolver cuando la experiencia acreditara las reformas que los Códigos requirieran.

He ahí cómo penetró en nuestro derecho público el sistema que tanto auge habría de alcanzar posteriormente. Aunque concedida a título de provisional, no por ello la facultad del Ejecutivo para expedir los códigos dejaba de ser legislativa y perfectamente obligatoria, no obstante que no tenía por objeto hacer frente a la situación anómala prevista por el artículo 29. Lo provisional de la medida sólo buscaba disfrazar la violación del artículo 29, cuyos requisitos no se tomaban en cuenta, y la del 50, que prohibía la confusión de poderes.

### *Presidencia de Lerdo de Tejada*

El presidente Juárez no alcanzó a hacer uso de la facultad que el Congreso le concedió para expedir los Códigos de Procedimientos. Pero el presidente Lerdo de Tejada la utilizó al promulgar el 13 de agosto de 72 el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Baja California.

Después de ese tímido ensayo, vino franca y ya no con el carácter de provisional la delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo. El 12 de mayo de 75, el Congreso autorizó al presidente para que al promulgar el Código de Procedimientos Criminales, reformara como lo creyera conveniente la organización de los tribunales del

Distrito Federal y para expedir la ley a la cual deberían sujetarse los ciudadanos en la elección de magistrados, jueces y fiscales.

### *Presidencia de Díaz*

Durante el largo gobierno del general Díaz (incluyendo el periodo presidencial del general González, que presenta peculiaridades propias) se presenta el doble fenómeno consistente en el auge desmesurado de las facultades extraordinarias para legislar y, al propio tiempo, en la abstención de emplear la suspensión de garantías.

Casi todas las leyes federales se expiden por el presidente de la República, en virtud de delegación de facultades legislativas. Pero como el país estaba en paz, no se hizo necesario volver a emplear la suspensión de garantías, sino hasta la revolución maderista. De este modo se separan y adquieren vida autónoma e independiente entre sí, los dos recursos que el artículo 29 destinó para hacer frente a la situación de grave peligro o conflicto por él prevista. Además, uno de esos dos recursos —el de las facultades extraordinarias— se desliga definitivamente del objeto para el cual se instituyó.

La delegación de facultades legislativas durante este período no se llevó a cabo siempre del mismo modo, sino que podemos distinguir tres sistemas o procedimientos, que se emplearon indistintamente.

Unas veces la autorización se concedía por el Congreso, a reserva de que el Ejecutivo sometiera la ley a la aprobación de aquél, después de promulgada. Así se hacía aparecer que la ley quedaba purgada de todo vicio de origen, al hacerla suya el Congreso mediante la aprobación. Podemos citar como ejemplos la expedición que en uso de facultades extraordinarias hizo el Ejecutivo de los Códigos Civil (31 de marzo de 84), de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (15 de mayo de 84) y de Comercio (15 de abril de 84), los cuales fueron aprobados por el Congreso el 24 y el 31 de mayo de 84. Más tarde el Ejecutivo expidió la Ley de Instrucción Pública de 19 de marzo de 96, que fue aprobada por el Congreso el 1º de junio de 97. Y todavía en 1906 el Congreso aprobó el uso que el Ejecutivo hizo de las facultades que para legislar sobre ríos, navegación y obras en los puertos, le concedió la ley de 1899.

Otras veces la aprobación del Congreso para una ley expedición

por el Ejecutivo, no era expresa y categórica. Tal cosa sucedió, por ejemplo, con el Código Federal de Procedimientos Civiles, que el presidente expidió en 1908 en virtud de la autorización que le concedió el Congreso el año anterior. De este Código, y de otros varios, el Ejecutivo se redujo a mandar al Congreso, después de la promulgación, la exposición de motivos y el articulado, sin que hubiera habido por parte del Congreso una aprobación formal.

Por último, hubo casos en que el Ejecutivo no dio cuenta al Congreso del uso que hizo de la facultad para legislar en determinada materia. Como ejemplo podemos citar la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, para la cual el órgano legislativo señaló bases al presidente.

Como decía antes, el período presidencial del general Díaz, que tan fecundo fue en el uso de facultades extraordinarias, concedidas y ejercitadas al margen del artículo 29, terminó empleando la suspensión de garantías, por primera y única vez en tan dilatado periodo.

En plena revolución maderista, la Comisión Permanente expidió el Decreto de 16 de marzo de 1911, suspendiendo varias garantías individuales a los salteadores de caminos, a los que destruyeran las vías de comunicación y a los que cometieran el delito de robo o plagio con violencia en despoblado; se estableció la pena de muerte para esos casos, impuesta por la autoridad militar o por la autoridad política que hubiere llevado a cabo la aprehensión; la suspensión de garantías debía durar seis meses. El Ejecutivo quedó autorizado para dictar dentro de los límites marcados por la ley, todas las medidas reglamentarias que juzgara convenientes para la exacta aplicación de la misma (artículo 8º).

### *Presidencia de Madero*

El único hecho importante que podemos registrar durante el gobierno de Madero, es el Decreto expedido por la Permanente el 19 de enero de 1912, suspendiendo garantías individuales en iguales términos del que en el año anterior se había expedido con el mismo objeto. Debía durar su vigencia cuatro meses y comprendió a los Estados de Morelos, Guerrero y Tlaxcala, así como a varios distritos de Puebla y México.

Sólo para no omitir acontecimientos históricos de importancia, debo registrar el procedimiento absolutamente irregular y contrario

a la Constitución que observó Huerta cuando el 10 de octubre de 1913 disolvió el Congreso, para el día siguiente asumir por sí mismo las facultades que la Constitución otorga al Congreso en los ramos de Gobernación, Hacienda y Guerra.

## La jurisprudencia

El examen que acabamos de hacer del proceso legislativo de las medidas de emergencia bajo la Constitución de 57, nos permite llegar a ciertas conclusiones importantes.

De las dos medidas que consagra el artículo 29 para hacer frente a una situación grave, una de ellas se mantuvo siempre dentro de los moldes rígidos del precepto constitucional: es la suspensión de garantías individuales. Jamás llegó el Congreso a suspender garantías, sino con el propósito de combatir la situación prevista por el 29; los demás requisitos exigidos para la suspensión por este precepto, se observaron en casi todos los casos.

En cambio, la otra medida excepcional, como es el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, se separó poco a poco del texto y de su espíritu, para seguir un camino independiente. Las facultades extraordinarias fueron casi siempre de índole legislativa. Concedidas al principio como un complemento de la suspensión de garantías, para afrontar con ésta una situación anormal, pronto el Ejecutivo utilizó sus facultades legislativas fuera del objeto para el cual le fueron concedidas, quiere decir que las utilizó para expedir o reformar la legislación ordinaria, que no podía considerarse como de emergencia. Una vez que esta desviación se consumó, ya no había razón para seguir condicionando el otorgamiento de facultades extraordinarias a la previa suspensión de garantías, no obstante que el texto del 29 supone la suspensión de garantías como antecedente de las facultades extraordinarias; en efecto, la suspensión de garantías llegó a ser un estorbo para la delegación de facultades legislativas, pues la gravedad de aquélla sólo permitía emplearla cuando se presentara realmente una situación anómala, mientras que la función legislativa encomendada al presidente era algo que parecía natural y que por eso podía emplearse aun en épocas normales; de aquí que si la segunda medida no podía existir sin la primera, como lo quería la Constitución,

la suspensión de garantías venía a ser un verdadero estorbo para la delegación de facultades extraordinarias. Hecho a un lado el obstáculo, independientes entre sí los dos recursos, las facultades extraordinarias medraron con vida propia y lozana.

Frente a este fenómeno, frente a la colusión de dos de los Poderes para forzar el texto constitucional, ¿qué actitud iba a adoptar el tercer Poder, el que tiene a su cargo la custodia de la Constitución?

El Poder Judicial se hizo cómplice, en general; de los otros dos Poderes. A medida que éstos se alejaban cada vez más del recto sentido del artículo 29, la Suprema Corte buscaba nuevos argumentos para justificarlos. Vamos a ver cómo la jurisprudencia fue en pos de la legislación, en cada una de las principales etapas que en esta última observamos con anterioridad.

El 26 de octubre de 1876, la señora Guadalupe Bros promovió amparo ante el juez 1º de Distrito del Distrito Federal, don José M. Landa, contra la ley de 19 de julio de 76, que impuso una contribución extraordinaria y fue expedida por el presidente Lerdo en uso de las facultades extraordinarias que, previa la suspensión de garantías, le otorgó la ley de 28 de abril de 76, la cual a su vez prorrogó la vigencia de la de 2 de diciembre de 71, que autorizó expresamente al Ejecutivo para imponer contribuciones y hacer los gastos necesarios para el establecimiento y conservación de la paz pública. Parecía, por lo tanto, que el acto reclamado llenaba los requisitos del artículo 29, ya que la suspensión de garantías había precedido a la delegación de facultades legislativas y éstas se habían concedido y ejercitado con la finalidad de restablecer la paz pública.

Sin dejar de reconocer que se estaba en la hipótesis del 29, la quejosa planteó la cuestión de si, en esa hipótesis, procedía la delegación de facultades legislativas o si las autorizaciones que en ese caso el Congreso puede conceder al Ejecutivo sólo podían ser de índole administrativa. Y al efecto la quejosa sustentó la siguiente tesis, en términos claros y precisos: “La autorización *que en el caso de trastorno de la paz pública puede* dar el Congreso, al Ejecutivo conforme al artículo 29 de la Constitución, *no debe comprender la de legislar*, porque esta facultad es la del Poder Legislativo, sino extenderse únicamente a *mayor amplitud de acción administrativa*, pues de lo contrario se infringiría el artículo 50 (ahora 49 que trata de la división de Poderes), se alteraría la forma de gobierno,

convirtiéndose la República representativa en una oligarquía, se daría el caso de que un Poder creara a otro Poder, asumiendo de esta manera un atributo de la soberanía que sólo reside en el pueblo”.

El juez de Distrito negó el amparo. Entre otros varios argumentos, destaca el expuesto en el considerando cuarto de la sentencia: “El artículo 29, además de permitir la suspensión de los derechos del hombre, concede facultades al Congreso para que dé al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias a fin de que haga frente a la situación; por lo mismo, las autorizaciones del Congreso en este puesto no tienen más límites que los determinados por una justa apreciación de las circunstancias, que por extraordinarias que se supongan nunca exigirán la abdicación absoluta de un Poder y una alteración radical de la formal de gobierno”. Pero sobre todo hay que tener en cuenta la razón invocada en el considerando séptimo, que sirvió para justificar toda la jurisprudencia posterior, desde Vallarta hasta nuestros días: “A esto no se opone el artículo 50 de la Constitución, que prohíbe absolutamente se reúnan dos Poderes en una persona o corporación o que se deposite el legislativo en un solo individuo: *porque la reunión de Poderes supone su confusión en uno solo*, y esto no puede entenderse sin la destrucción de uno de ellos, y la autorización que nos ocupa no implica un depósito de todas las atribuciones del Poder Legislativo en una sola persona”.

El 13 de noviembre de 76, la Corte confirmó la anterior sentencia, que negó el amparo. Pero el 6 de julio del año siguiente, la Corte concedió el amparo en el caso de Faustino Goríbar, exactamente igual al de la señora Bros, pues también se reclamaba la ley de 19 de julio de 76. La Corte rectificó así su criterio y lo hizo en forma deliberada, al asentar “que la ejecutoria de 13 de noviembre de 1876, que negó a la señora Bros el amparo de la justicia federal en un caso semejante al presente, sólo se funda en las razones emitidas por el inferior, que interpretó erróneamente el artículo 50... dando al artículo 29 una extensión contraria al propio artículo 50...”.

Cuando se concedió el amparo de Goríbar figuraba en la Corte don Ezequiel Montes, quien según Vallarta pronunció entonces un notable discurso en contra de la delegación de facultades legislativas; lo acompañaban, entre otros don Ignacio Altamirano, don Ignacio Ramírez y don Antonio Martínez de Castro.

Fue entonces cuando la jurisprudencia revivió aquella cuestión que se suscitó en los debates del Congreso de 56, cuando Ocampo puso fin a la interminable disputa de la primera parte del 29 con la adición del adjetivo “individuales” al sustantivo “garantías”, adición que no figuró en el texto de la Constitución, a pesar de haberla aprobado la asamblea. La Corte consideró en el amparo de Goríbar “que el Congreso Constituyente aprobó el artículo 34 del proyecto, hoy 29 de la Constitución, en la inteligencia de que se trataba sólo de la suspensión de las garantías individuales, consignadas en el acta de derechos, y no de todas las garantías sociales, de que nunca se podrían subvertir los principios constitucionales, por no referirse el artículo a la división de poderes por no importar la unión de dos o más poderes en un solo individuo, porque esto estaba ya terminantemente prohibido por la Constitución”. Refiriéndose a la iniciativa de Olvera, que mencionamos con motivo de los debates del Constituyente de 56, la ejecutoria de Goríbar dijo: “legítimamente se deduce que el Congreso Constituyente desechó la iniciativa del ciudadano diputado Olvera y, por consiguiente, su idea dominante de delegar el Poder Legislativo en el Ejecutivo”.<sup>15</sup>

Tres años después de la ejecutoria que se acaba de citar, el 25 de octubre de 79, la Corte volvió a mudar de criterio, regresando al que había sustentado en el amparo de la señora Bros. Ello se debió a la presencia en la Corte de don Ignacio Vallarta, quien tanto habría de influir con sus votos en los derroteros de nuestro Derecho público. La Corte, que estaba integrada entre otros por Montes y Altamirano, aceptó por mayoría la opinión de su presidente, negando el amparo a la viuda del general imperialista Almonte, contra la orden de confiscación de una casa, fundada en la ley de 16 de agosto de 63, que expidió el presidente de la República con apoyo en la ley de suspensión de garantías de 27 de mayo de 63.

Vallarta se hizo cargo de cada uno de los argumentos que se expusieron en la sentencia que concedió el amparo a Goríbar, puesto que era este el precedente que debía invalidar. Por lo que hace a que la delegación de facultades legislativas era contraria en todo caso a

---

<sup>15</sup> Las sentencias pronunciadas en los amparos Bros y Goríbar constan en el *Tratado del Juicio de Amparo*, por S. Moreno; México, 1902; pp. 795 a 801.

la división de poderes que consagraba el artículo 50, para desvirtuar ese argumento Vallarta reprodujo el del Juez Landa, en los siguientes términos: “Reteniendo el Congreso la suprema potestad legislativa, ni se reúnen dos poderes en una persona, ni se deposita el legislativo, en un individuo, ni se infringe por consecuencia el artículo 50. Yo creo que ese artículo prohíbe que en uno de los tres poderes se refundan los otros dos, o siquiera uno de ellos, de un modo permanente, es decir, que el Congreso suprima al Ejecutivo, para asumir las atribuciones de éste, o que a la Corte se le declare poder legislativo, o que el ejecutivo se arroge las atribuciones judiciales.” Refiriéndose al voto de Olvera y a la adición al artículo 34 que aquél suscitó, Vallarta dijo: “Es una lamentable desgracia que por la premura de tiempo no hubiera habido discusión alguna sobre este punto; pero los documentos oficiales y auténticos que existen, bastan para dar testimonio de que fue el proyecto del señor Olvera, sobre dictadura, el que motivó esa adición; de que fueron las graves consideraciones que acabo de indicar, las que tuvo presentes la mayoría del Congreso para creer que ni las facultades ordinarias del Ejecutivo, ni la suspensión de las garantías individuales bastaban en ciertos casos para salvar situaciones difíciles, sino que podían ser necesarias autorizaciones al Gobierno, tantas cuantas el Congreso creyese convenientes para ese fin.” Y agrega: “el Constituyente creyó que además de la suspensión de garantías individuales, podía en circunstancias anormales, ser necesario en el Gobierno un poder extraordinario... y sancionó expresamente y terminantemente la teoría de las facultades extraordinarias”.<sup>16</sup>

Hasta entonces el debate de la jurisprudencia había versado acerca del alcance y sentido de las autorizaciones que el Congreso podía conceder al Ejecutivo para hacer frente a una situación de grande peligro, o conflicto, es decir, exclusiva y precisamente en los casos señalados por el artículo 29. Si esas autorizaciones podían ser para legislar o solamente de naturaleza administrativa, era el tema que por entonces dividía a los juristas. La opinión de Vallarta en favor de la delegación de facultades legislativas se emitió, como lo hemos visto, en el supuesto del artículo 29.

Pero la legislación seguía adelante, en el camino de divorciar del

---

<sup>16</sup> Votos; t. I, p. 105.

artículo 29 la delegación de facultades legislativas; la Corte, por lo tanto, debía enjuiciar los nuevos derroteros.

Todavía estaba don Ignacio Vallarta en la Suprema Corte, cuado ésta pronunció la ejecutoria de 21 de enero de 82, en el amparo de Guadalupe Calvillo contra la Ley de Organización de Tribunales de 15 de, septiembre de 80, que fue de las leyes, expedidas por el Ejecutivo con autorización del Congreso y aprobadas posteriormente por éste.

Ignoro si el ponente en el amparo haya sido Vallarta, pero es evidente que la ejecutoria buscó conciliar las ideas tan empeñosamente sostenidas con anterioridad por aquel magistrado, favorables a la delegación de facultades legislativas exclusivamente en el caso del artículo 29, con la nueva situación que se presentaba, en que la delegación no se había operado en funciones del 29. De allí la tesis de que las leyes expedidas por el Ejecutivo sólo tuvieron carácter de tales desde que se lo dio la aprobación del Congreso.<sup>17</sup>

Cuando Vallarta salió de la Corte, sobrevivió su argumento de que no se faltaba al principio de la división de poderes cuando la transmisión de la función legislativa, era parcial y no implicaba la desaparición del órgano legislativo, que era lo que prohibía el artículo 50. Nada más que de allí en adelante la Corte hizo uso de este argumento como nunca lo pensó su autor, es decir, para justificar la delegación fuera de los casos del artículo 29.

Claro está que hasta ese punto no alcanzaba la validez del argumento de Vallarta. Porque no basta con la ausencia de violación a una prohibición constitucional (en el caso de la prohibición del artículo 50), sino que se necesita la presencia de una facultad expresa para que el Congreso pueda delegar su función legislativa. Se podía discutir si la facultad delegatoria existía en la hipótesis del artículo 29, pero era indiscutible que fuera de esa hipótesis no existía.

La Suprema Corte tenía que salvar la numerosa legislación expe-

---

<sup>17</sup> La ejecutoria dice así; “Si bien en los casos expresados en el artículo 29 de la Constitución el Poder Legislativo puede conceder al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias para que haga frente a la situación, ni este artículo ni otro alguno del Pacto Federal autoriza la delegación del Poder Legislativo al Ejecutivo para expedir Códigos y organizar los tribunales del D. F. En consecuencia, la organización de tribunales y los Códigos de Procedimientos Penales y Civiles publicados por el Ejecutivo, hubieron de tener el carácter de leyes cuando se le dio la aprobación expresa y especial del Congreso de la Unión por medio de una Ley”.

dida por el presidente Díaz en uso de facultades extraordinarias. Y a falta de una seria defensa constitucional, echó mano del argumento que don Ignacio Vallarta tomó del juez Landa y al que el eminente magistrado dio el prestigio de su nombre.

### *Constitución de 1917*

El Constituyente de Querétaro tuvo que tomar en consideración el fenómeno tan importante que se había presentado en nuestro Derecho público, al evadirse del texto constitucional la legislación expedida en virtud de las facultades extraordinarias.

En la exposición de motivos del proyecto del primer jefe se reprochó que se hubiera dado “sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades...”<sup>18</sup>

Para terminar con esa situación, en el proyecto se presentó y el Congreso aprobó una adición al artículo 49, cuya segunda parte quedó redactada en los siguientes términos: “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.*”

Esta última excepción fue lo que se adicionó al precepto, por lo que quedó establecido claramente que sólo en el caso del artículo 29 procedía la delegación de facultades legislativas. Tal cosa quedó aclarada en el dictamen de la Comisión, en los siguientes términos: “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 ha establecido.” Lo mismo quedó corroborado durante la discusión, cuando el diputado Machorro Narváez, miembro de la Comisión, dijo lo siguiente: “El artículo 49 no es sino una consecuencia lógica del artículo 29. Ahora veamos si en el caso del artículo

---

<sup>18</sup> *Diario de los Debates*; t. 1, p. 261.

29, ya aprobado, puede presentarse el caso de que se reúnan en una sola persona dos Poderes. Dice el artículo 29: ...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*.<sup>19</sup>

Si bajo la vigencia de la Constitución de 57, pudieron los constituyentes Vallarta y Montes discutir si en el caso del artículo 29 cabía la delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, la discusión quedó sin materia mediante la adición que aprobó el Constituyente de Querétaro, el cual acogió íntegramente la tesis de Vallarta de que “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto”, es decir, en los casos del artículo 29 —pero sólo en ellos— el Congreso puede conceder al presidente autorizaciones de índole legislativa.

Parecía, pues, que salvo en esos casos quedaba terminantemente, impedido el Congreso para conceder al Ejecutivo facultades legislativas. Y sin embargo, siete días después de haber entrado en vigor la Constitución, el 8 de mayo de 1917, el Congreso concedió al presidente Carranza facultades legislativas en el ramo de Hacienda, sin tiempo fijo para su ejercicio, esto es, sin observar las formalidades, del artículo 29. La ley de 8 de mayo de 17 siguió en vigor indefinidamente y la situación por ella creada se hizo permanente, de manera que el Congreso abdicó de sus facultades constitucionales en materia hacendaria. Años más tarde la Suprema Corte pronunció una ejecutoria, justificando aquella delegación en términos tan amplios que causan asombro. Dijo la Corte: “El Decreto de 8 de mayo de 1917, que concedió al Ejecutivo facultades extraordinarias en el ramo de hacienda, capacitándolo para expedir todas las leyes que deben normar el funcionamiento de la Hacienda Pública Federal, no limitó esas facultades a la expedición de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, y aunque el Congreso de la Unión haya expedido dichos presupuestos para el año fiscal de 1923,

---

<sup>19</sup> *Diario de los Debates*; t. II, pp. 343 y siguientes.

eso no significa que cesaron las facultades del Ejecutivo para expedir las demás leyes necesarias para el funcionamiento de la Hacienda Pública, ,creando fondos de ingresos permanentes, que son considerados al promulgar las leyes de ingresos y egresos, que tienen un carácter transitorio; y la expedición por el Congreso, de dichos presupuestos, incapacitó al Ejecutivo Federal para legislar sólo respecto de ellos, durante ese año.”<sup>20</sup>

De allí en más, se desarrolló incontrovertible el fenómeno de la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo, con absoluta independencia del artículo 29. No necesito mencionar, ante este auditorio de juristas, las numerosas leyes de todo género que el presidente de la República expidió en uso de facultades extraordinarias.

¿Cuál fue la actitud del Poder Judicial Federal ante esa situación tan abiertamente contraria a la Constitución? Para justificada, parecería imposible hallar un argumento siquiera medianamente serio. A falta de toda otra razón, la Corte echó mano de un argumento inspirado en el de Landa y Vallarta, que tanto éxito había alcanzado bajo la vigencia de la Constitución de 57. La jurisprudencia de la Corte, constantemente reiterada, se concretó en los siguientes términos: “Las facultades extraordinarias que concede el Poder Legislativo al jefe del Ejecutivo en determinado ramo, no son anticonstitucionales, porque esa delegación se considera como cooperación o auxilio de un Poder a otro, y no como una abdicación de sus funciones de parte del Poder Legislativo”.<sup>21</sup>

En esas condiciones, después de prevalecer la situación descrita durante más de veinte años, el presidente Cárdenas consideró conveniente restaurar la pureza del texto constitucional. Y para ello promovió una adición al artículo 49, fundándola en que la práctica irregular de transmitir facultades del órgano Legislativo al Ejecutivo entrañaba “el inminente peligro de convertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal”. “Cree el Ejecutivo de mi cargo —agregaba la iniciativa presidencial— que solamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, mencionados en el

---

<sup>20</sup> *Semanario Judicial de la Federación*; t. xxi, p. 1578.

<sup>21</sup> *Semanario Judicial de la Federación*; t. l, p. 489.

artículo 29 constitucional, se justifica debidamente la concesión de facultades extraordinarias.” La adición, que entró en vigor el 12 de agosto de 1938, consistió en las siguientes palabras: “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.

Como se ve, lo que se agregó al artículo 49 no fue sino repetición de lo que ya estaba en el texto, de la excepción a la separación de Poderes que en términos perentorios consignaron los constituyentes de Querétaro: “salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.

Se pretendió de este modo poner un dique al fenómeno que por reiterado y constante me parece natural en nuestro Derecho público. La expedición de leyes por el presidente de la República, no puede considerarse como un simple abuso del poder, de esos abusos que irritan la conciencia nacional. Parece preferible que el presidente, bajo su responsabilidad, encomiende la elaboración de las leyes a técnicos capaces, en lugar de que las hagan por su cuenta los diputados y senadores. Aun en países de avanzada cultura jurídica, distinguidos juristas contemporáneos sostienen que los parlamentos deben conservar la función legislativa de naturaleza política, pero el Ejecutivo debe asumir la responsabilidad de la legislación técnica.

En lugar de tomar en cuenta estas tendencias modernas y, sobre todo, nuestro proceso histórico de las facultades extraordinarias, en lugar de haber clasificado las leyes que puede expedir el Ejecutivo, la reforma de 38 reconstruyó el dique legal que tantas veces ha saltado nuestra historia.

¿Se respetará en lo sucesivo ese valladar? De 38 a 42 fue respetado. Pero en el mes de mayo de 42, con motivo del estado de guerra en que se encontró México con los países del Eje, el presidente solicitó y obtuvo del Congreso las facultades de emergencia que todavía perduran.

El Decreto de 1º de junio de 42 se expidió con apego a los mandamientos constitucionales. El artículo 1º aprobó la suspensión de varias garantías individuales. El artículo 2º señaló la duración del estado de emergencia. El artículo 3º autorizó al Ejecutivo para dictar la reglamentación de la suspensión de garantías. El 4º facultó al Ejecutivo para imponer en todos los ramos de la Administración Pública las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento

de nuestras instituciones fundamentales. Y el 5º autorizó igualmente al Ejecutivo de la Unión para legislar en los distintos ramos de la Administración Pública, con sujeción a lo preceptuado en el artículo precedente.

No es mi tarea —porque ella incumbe a otros conferenciantes— analizar en sí misma la legislación de emergencia en vigor. Pero sí quiero ligar esta última fase de las medidas de excepción con la trayectoria general que las mismas han tenido en nuestro derecho.

Según lo hemos podido advertir, la tendencia ha sido siempre a independizar las facultades extraordinarias, del sistema de excepción que consagra el artículo 29. Esa tendencia apuntó cuando al discutirse en el Gabinete presidencial las medidas que debían adoptar se para el estado de guerra, se sostuvo la tesis de que no era necesario suspender garantías individuales, sino que bastaba con el otorgamiento de facultades legislativas. Esto era contrario al artículo 29, el cual requiere que las facultades extraordinarias se concedan previa la suspensión de garantías, cuando dice: “*Si la suspensión* tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá *las autorizaciones* que estime necesarias...” Pero más que un argumento literal, podría servir en contra de la tesis sustentada la evolución misma de las facultades extraordinarias, pues hemos visto cómo ellas han procurado quitarse siempre la compañía de la suspensión de garantías, la otra medida de excepción que consigna el artículo 29. Para el uso expedito de las facultades extraordinarias, es un estorbo la suspensión de garantías; las primeras se aceptan como algo natural y conveniente, mientras que la segunda causa siembra alarma y desazón. Si se hubiera aceptado la tesis a que me refiero, el sistema reimplantado por la reforma de 38 hubiera fracasado en su primer experimento.

Mas a pesar de ello, la legislación expedida por el Ejecutivo en uso de las facultades legislativas de emergencia no se ha ajustado siempre a la finalidad para la cual se le concedieron tales facultades, es decir, para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales.

Además de que el tiempo no me lo permite, es innecesario mencionar ante ustedes algunas de las numerosas disposiciones legislativas expedidas por el presidente en los tres últimos años —sobre todo en materia de hacienda— donde no es posible descubrir, ni con mucha

voluntad, relación alguna de medio a fin entre la disposición legislativa del Ejecutivo y la finalidad para la cual se le concedieron las facultades extraordinarias. Esas disposiciones corresponden a la vida normal del país y, por lo tanto, su expedición incumbe al órgano legislativo ordinario.

En el mes próximo pasado, precisamente el 6 de diciembre de 1944, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia enjuició, en el amparo de Fernando Coronado y coagraviados, estos derroteros inconstitucionales que está siguiendo la administración pública, a la sombra de las facultades de emergencia. En una ejecutoria que me parece irreprochablemente apegada al recto sentido de los artículos 29 y 49, en una ejecutoria que es limpio ejemplo de la independencia de criterio del Poder Judicial —a cuyos titubeos y claudicaciones hemos asistido tantas veces en este itinerario histórico— la Segunda Sala asentó lo siguiente: “El Congreso de la Unión expidió el Decreto de 1º de junio de 1942, aprobando la suspensión de algunas garantías individuales que enumera en el artículo 1º, y autorizó al Ejecutivo Federal en el 3º para reglamentar los términos de esa suspensión de garantías, en el 4º para imponer en los distintos ramos de la Administración Pública todas las modificaciones indispensables para la eficaz defensa del Territorio Nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales y en el 5º para legislar en los mismos ramos, pero con sujeción a lo preceptuado en el artículo 4º De la exposición que se hace... se llega a la conclusión de que el Ejecutivo Federal es autoridad incompetente para expedir, con apoyo en el artículo 5º del Decreto de 19 de junio de 1942, leyes que no están limitadas a los fines que esa misma disposición, relacionada con el artículo 4º del propio ordenamiento, señala; y como el Decreto reclamado en este caso no va encaminado a ellos, sino al cobro de servicios que presta el Departamento del D. F. de acuerdo con las leyes fiscales y para cumplimiento de las mismas, indudablemente que infringe las garantías del artículo 16 Constitucional... supuesto que no corresponde al Ejecutivo de la Unión sino al Congreso, legislar en la materia expresada...”

Las tendencias que en esa ejecutoria acaba de censurar la Corte, no son sino manifestación del fenómeno antiguo y arraigado, que hemos visto producirse a pesar de cuantos diques se le han puesto

en la Constitución. Lo de menos es que el fenómeno se reproduzca durante la actual situación de emergencia. El problema serio se va a presentar cuando termine esa situación de emergencia. ¿Será capaz el poder público de mantenerse dentro de los límites estrictos que imponen los artículos 29 y 49? De ser así, nuestro Derecho público, en materia de facultades extraordinarias seguirá posiblemente uno, de estos dos cauces: o el Congreso reasume de hecho, íntegramente, su función legislativa o el presidente sigue legislando de hecho, al aprobar ciegamente las Cámaras las iniciativas que presente.

No es de esperarse, ni tampoco es de desear, que se siga el primer camino, que es el auténticamente constitucional, pero que es también el que menos confianza inspira al sentir nacional. En el segundo caso, se cumplen las formalidades externas de la Constitución, porque se observan las disposiciones relativas a iniciativa, discusión y votación; pero además de lo que significa la indecorosa sumisión de uno de los Poderes, ese sistema nos hace seguir viviendo la vida ajena a la ley a que nuestra dolorosa historia nos ha habituado. La Constitución ha imaginado un Poder Legislativo con voluntad propia, no simple comparsa del Ejecutivo. Si la Constitución no está de acuerdo en este punto —como en otros tantos— con la realidad y si la realidad no tolera plegarse al molde artificial de la ley cabe preguntarse por qué no se hace un esfuerzo para acercar la ley a la realidad, para reformar la ley en términos tales que sea menos difícil su observancia.

No creo que la reforma de 1938 haya aproximado la ley a la realidad nacional, esa realidad que hemos visto palpitarse con vida propia, exuberante, incontenible, en el recorrido que acabamos de hacer por uno de los senderos de nuestra historia, frecuentado por los hombres que han discutido ardientemente esa institución política que se llama facultades de emergencia.

Y al llegar en este punto al término de nuestro itinerario, en el que me acompañó la benevolencia del auditorio, quiero formular un voto, que es una esperanza.

En torno de las facultades de excepción, al igual que en toda la vida institucional de México, se debate nuestra historia, como ella sabe hacerlo, con originalidad y fervor. Los factores sociales chocan y se revuelven, en busca inútilmente de una formulación, adecuada. Todavía en nuestros días el problema sigue en pie. ¿Es que no hay

fórmula constitucional que pueda recoger en su ámbito la patética germinación de un pueblo? ¿O es que todavía no hemos topado con la norma salvadora?

Después de más de un siglo de experiencias, esas preguntas siguen sin respuesta. Pero cuantas veces nos adentramos —como ahora lo hicimos— por la historia de México, pensamos que el pueblo que sabe librar tamañas batallas por sus ideas no puede estar en decadencia.

La inquietud, el denuedo, el brío, no caracterizan a la decrepitud, sino a la lozanía de la edad. La juventud que rebosa de inquietudes vitales presagia casi siempre una madurez serena y fecunda. Y esta es la esperanza para aquellos a quienes nos ha tocado asistir a la juvenil locura de la patria.

## Índice

Suspensión de garantías y legislación de emergencia. Concepto general del estado de sitio Antonio Martínez Báez	3
La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el Derecho mexicano Felipe Tena Ramírez	26

*Suspensión de garantías y legislación de emergencia*, editado por la Facultad de Derecho, se terminó de imprimir en noviembre de 2006, en los talleres de Estampa Artes Gráficas, S.A. de C.V. México, D. F. Para su composición se utilizaron tipos Baskerville. Los interiores se imprimieron en papel cultural de 90 grs. La edición consta de 1000 ejemplares.