

tiempo: que ese artículo no contiene una regla tan general y absoluta, que cada una de las excepciones que consagran otros artículos del mismo Código, se tengan como la violacion de él.

Y si en el derecho positivo tantas excepciones á aquella regla hemos encontrado, ante la filosofía del derecho político, tampoco se puede mantener ella tan inflexible como se la quiere presentar. A más de una respetabilísima autoridad podría yo apelar para hacer ver que esa division de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, si bien universalmente aceptada en los pueblos cultos, no está trazada tan matemáticamente que se perciban á primera vista y con exactitud los límites de cada poder; para demostrar que razones de tanto peso como las que esa division crearon, vienen exigiendo que á veces un poder ejerza atribuciones que á otro corresponden. Me dispense de esta tarea, porque ante este Tribunal ninguna autoridad es superior á los textos constitucionales, y por demas estaria citar á los publicistas, que establecen excepciones en el principio de atribuciones de cada poder, cuando estos textos las consagran explícitamente.

Me creo ya desembarazado de un obstáculo que me impedia aún colocar la cuestion de facultades extraordinarias en su terreno propio, porque entiendo haber dado solucion cabal al argumento que en nombre de la Constitucion estigmatizaba la teoría que voy á defender como necesaria para casos como el de que en este juicio se trata.

Hoy que ya he demostrado que el art. 50 no prohíbe absolutamente y sin excepcion alguna que un poder ejerza facultades que á otro corresponden, estoy ya en situacion de demostrar la constitucionalidad de esa teoría de un modo directo.

B

Dice el art. 29 de la Constitucion: “En los casos de invasion, perturbacion grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobacion del Congreso de la Union, y, en los recesos de este, de la diputacion permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitucion, con excepcion de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspension pueda contraerse á determinado individuo.”

“Si la suspension tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente á la situacion. Si la suspension se verificare en tiempo de receso, la diputacion permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.” En este texto explícito y terminante se funda la constitucionalidad de la concesion de facultades extraordinarias. Voy á probarlo.

El artículo se compone de dos partes perfectamente diferentes, inspiradas por diversos pensamientos, hijas de necesidades distintas, y aun discutidas y aprobadas en diversas épocas. La primera parte no se ocupa sino de la suspension de las garantías otorgadas en la Constitucion, determinando cuándo, cómo y por quién puede decretarse; pero la segunda se refiere á otra materia enteramente diversa: faculta al Congreso “para conceder las autoriza-

ciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente á una situacion difícil.” Por más que hasta hoy se haya querido confundir la suspension de las garantías y la concesion de autorizaciones al Ejecutivo, confusion que ha servido para impugnar la constitucionalidad de las facultades extraordinarias, asegurando que, segun el art. 29, se suspenden solo las garantías individuales y no las sociales porque son perpetuas, es una verdad de que no se puede dudar la de que esas son materias completamente diversas, sin que lo que se diga de la una, pueda ser aplicable á la otra.

La lectura atenta del art. 29 basta á persuadirnos de esa verdad. La suspension de garantías no puede decretarse sino “de acuerdo con el Consejo de Ministros,” y para la concesion de autorizaciones al Ejecutivo, no es necesario este requisito. La suspension puede aprobarse en los recesos del Congreso por la diputacion permanente, mientras que esta nunca puede conceder facultades al Gobierno, pues si en tiempo de receso fueren necesarias, “la diputacion convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.” No se necesita decir más para ver con toda claridad que el artículo 29 contiene dos preceptos completamente distintos: el uno que se refiere á la suspension de garantías, y el otro á la concesion de autorizaciones ó facultades para hacer frente á situaciones anormales.

Siendo esto así, es para mí indudable que en la parte segunda de ese artículo 29 se funda sólidamente la legitimidad de las autorizaciones extraordinarias que el Congreso puede conceder al Ejecutivo, y tanto lo creo así, que si ese texto no se entiende en ese sentido, él queda como letra muerta en la Constitucion, sin aplicacion

ni uso posibles. Si esta frase, “el Congreso concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente á la situacion,” en los casos de invasion, perturbacion grave de la paz pública, etc., no importa la legitimidad de las facultades extraordinarias, ó el idioma ha perdido su valor en ese precepto constitucional, ó este ha de ser desobedecido arbitraria y caprichosamente. Querer que esa frase se refiera solo á la suspension de garantías individuales, me parece intento destituido de todo fundamento.

No es, pues, exacto, ni con mucho, lo que aseguran los defensores de la teoría que impugno, que no hay un texto expreso en la Constitucion que autorice las facultades extraordinarias, y que, existiendo el que prohíbe que el Ejecutivo legisle (art. 50), ellas son anticonstitucionales. Aquel texto expreso existe en la parte segunda del art. 29, y este art. 50 no tiene la significacion que se le ha querido dar. Porque así como este no es contrario á los artículos 103, 104 y 105 que autorizan al Congreso á juzgar; á los artículos 85, fraccion X; al 72, letra B, fraccion I, que dan al Presidente el poder de hacer tratados con la aprobacion del Senado; al art. 21 que faculta al poder administrativo para juzgar y poner penas correccionales, etc., así él no es contrario ni destruye el precepto del art. 29. Creo que esta interpretacion, esta concordancia de los textos constitucionales, es forzosamente aceptable.

Pero mejor que disertar abstractamente, es concretarnos al caso que nos ocupa, aplicando á él las teorías que son objeto de este debate. La ley de 27 de Mayo de 1863 y sus correlativas, que concedieron tan amplias autorizaciones al Gobierno, que lo facultaron no solo para legis-

lar, sino aun para celebrar tratados diplomáticos, con la única restriccion de no admitir ninguna especie de intervencion, y esto por un tiempo tan indefinido, como eran inciertos los azares de la guerra extranjera; esas leyes de cuya constitucionalidad se disputa, ¿pueden sostenerse enfrente de nuestro Código fundamental, caben en el precepto del art. 29? Esta es la cuestion que hay que resolver en este juicio.

Cuando aquella ley de Mayo se expidió, Puebla habia sucumbido, y el ejército frances victorioso y los traidores llenos de insolencia tocaban á las puertas de esta capital. En vano el patriotismo quiso defenderla; una inexorable necesidad exigió su evacuacion, y ella cayó en poder del enemigo en los primeros dias de Junio. El Gobierno constitucional comenzó entonces la peregrinacion que lo llevó hasta Paso del Norte, creyéndose con ello, por los enemigos de México, que estaba consumada la ruina de la República.

Cuando el Congreso celebraba sus últimas sesiones en ese infausto mes de Mayo, la situacion era tal, que solo con los ojos del patriotismo más acrisolado se podia ver la salvacion, no ya del orden constitucional, sino de la independencia misma. El Congreso previó, y los sucesos justificaron su prevision, que los azares de la guerra, que las inmensas desgracias que afligian á nuestra patria, no le permitirian tal vez volverse á reunir, y entonces levantándose hasta la altura de esa situacion terrible, y no queriendo que por falta de Congreso no tuviera representante la soberanía nacional, en los momentos mismos en que más lo necesitaba para su defensa, autorizó al Presidente Juarez para que legislara, para que celebrara tratados, para que dictara cuantas providencias

fueran convenientes para salvar la independencia nacional, y esto hasta que el Congreso volviera á reunirse ó hasta que terminara la guerra con Francia.

No preguntaré al sentimiento patriótico si obra bien el Congreso que delega estas facultades al Ejecutivo, cuando prevé que su existencia es imposible en ciertas circunstancias dadas y las delega precisamente para salvar, con la representacion de la soberanía nacional, el orden constitucional y la independencia. Si durante una guerra dada no puede haber Congreso, y si para llevarla á buen término se necesita legislar, el sentimiento patriótico no puede sino aplaudir que legisle el Presidente de la República, el general en jefe del ejército, ó quienquiera que la causa de la independencia defienda. . . .

Pero la cuestion que aquí debatimos es constitucional, y constitucionalmente hay que resolverla, abstraccion hecha de lo que el sentimiento patriótico sugiera. ¿Hizo bien, obró conforme á la Constitucion el tercer Congreso al expedir la ley de 27 de Mayo, autorizando al Presidente tan ámpliamente como sabemos? Sí, sin duda alguna, respondo yo, con íntima y profunda conviccion, porque el texto del art. 29 tantas veces citado, faculta al Congreso para conceder *las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente á la situacion*; y como el tercer Congreso temió, y con razon, que durante la guerra llegaran á ser imposibles sus funciones, creyó, y con razon tambien, que era necesario autorizar al Presidente para legislar, para celebrar tratados, porque solo así podia hacer frente á la gravísima situacion en que estuvo el país á consecuencia de la intervencion extranjera.

La argumentacion tomada de la *perpetuidad de las ga-*

rantías sociales, de su no suspension, lo diré de paso, tiene una respuesta elocuente en la historia de esa invasion. El ejército francés venia no solo *suspendiendo las garantías sociales* de division de los poderes públicos, de facultades del Congreso, etc., etc., sino negando la Constitución toda, sino atacando la independencia, sino conquistando á México para fundar un imperio para un príncipe extranjero! ¿Y para combatir esos peligros, para reivindicar aquellas garantías sociales, no ya suspendidas, sino negadas y desconocidas, el Presidente Juarez no pudo jamas imponer una contribucion para sostener la guerra; no pudo nunca decretar una pena para los traidores; no pudo ni ejercer los poderes de la guerra, que el derecho de gentes reconoce en toda nacion invadida tan pérfidamente como México? Medítese en la gravedad de las consecuencias que de esa teoría se seguirian; en los peligros que ella crearia para el porvenir de la República!

Son tan profundas mis convicciones sobre este punto, que creo que si no existiera ese precepto del art. 29, ó lo que es lo mismo, si él se entendiera en el sentido que he estado impugnando, la Constitución contendria un hueco que él solo pondria en peligro, no ya á la Constitución toda, sino la existencia misma de la República. ¿Qué hacer para sostener una guerra extranjera, si el Presidente nunca ha de legislar, ni aun cuando el Congreso no exista? ¿Quién votará las contribuciones que la guerra exige? Inmenso, insondable abismo se abriria si ese hueco existiera en la Constitución Me permito apenas indicarlo, como el término fatal á que conduce necesariamente la teoría que combato.

Despues de estas razones, puedo concluir asegurando

que en las facultades extraordinarias concedidas al Presidente en 1863, pudo haber el poder de legislar; que las autorizaciones que el Congreso concedió al Gobierno en aquella época pudieron llegar hasta facultarlo para celebrar tratados; que esas autorizaciones fueron constitucionales, y que los actos ejecutados en virtud de ellas son legítimos y válidos.

C

En mi empeño de fundar mi voto, quiero presentar siquiera las principales razones de mi opinion. La historia del art. 29 en el Congreso constituyente, es del mayor interes, y proyecta tanta luz sobre las verdades que he intentado demostrar, que solo cerrando los ojos no se las verá. Juzgo por esto indispensable remontarme hasta el origen histórico de ese artículo, para que así los hechos de que no se puede dudar, nos descubran la inteligencia que él tiene, la que le dió el Congreso que lo aprobó.

Presentado bajo el número 34 lo que hoy es solo la primera parte del art. 29, en la sesion de 23 de Agosto de 1856, la Comision lo retiró con permiso del Congreso.¹⁷ Vuelto á presentar sin cambio alguno en la sesion del 21 de Noviembre siguiente, se discutió ámpliamente, y entonces los que creian que bastaban en todo caso las facultades constitucionales del Gobierno para salvar toda clase de situaciones, bien representados por el Sr. Zarco, lo impugnaron vigorosamente, porque veian en él un amago de dictadura, dictadura que, para ciertos casos extremos, defendian en esa discusion demócratas tan ilus-

17 Zarco. «Historia del Congreso constituyente,» tomo 2º, pág. 231.

tres como Ocampo y Arriaga.¹⁸ Puesto á votacion con una enmienda propuesta por el Sr. Ocampo, la adición del adjetivo "individuales" despues de la palabra "garantías,"¹⁹ fué aprobado por 68 votos contra 12, en sesión del 22 de Noviembre.²⁰

Antes de pasar adelante es oportuna una reflexion. De las encontradas opiniones que en ese debate se sostuvieron, ¿cuáles aprobó el Congreso en esa votacion definitiva? ¿Las que defendía el Sr. Zarco, combatiendo todas las dictaduras, ya las que nacian de una revolucion, ya las que se erigian conforme á los preceptos constitucionales, ó las que sostenian los Sres. Ocampo y Arriaga reconociendo la necesidad de las dictaduras constitucionales? Los impugnadores del artículo solo tuvieron doce votos, mientras que los que lo defendieron fueron apoyados por sesenta y ocho.

Incontestable como es este resultado numérico, á la luz de la crítica se ve clarísima esta verdad: No interpretan bien, no comprenden el espíritu y sentido de aquella

18 Las palabras á que me refiero de los Sres. Ocampo y Arriaga en respuesta á las argumentaciones del Sr. Zarco, son estas: El Sr. Ocampo, replicando al Sr. Ruiz, decia: "... tan legítima es la representacion del Congreso como la de las legislaturas, y la del Gobierno cuando ejerce facultades extraordinarias."

Despues este mismo señor dijo, recurriendo á un símil médico, «que el estado normal es el de salud, la ley es el método higiénico, los casos de perturbacion las enfermedades, y la dictadura el remedio.» El Sr. Arriaga expuso que «tratándose de conspiradores se necesita que sobre el poder de la ley haya un poder extraordinario, capaz de salvar el orden social.» Y más adelante agregó: «El artículo (el que se discutia, el que hoy es primera parte del art. 29) es una necesidad social; pero es tambien un gravísimo peligro, y por lo mismo los diputados que quieran establecer prudentes taxativas, deben apresurarse á formularlas por medio de adiciones.» Al concluir dijo que «para curar los males públicos debe seguirse en parte el sistema homeopático.» Obra y tomo citados, páginas 563, 568 y 569.

19 Obra y tomo citados, pág. 569.

20 Obra y tomo citados, pág. 570.

discusion en el Congreso, los que citan las palabras del Sr. Zarco como la revelacion del pensamiento de la mayoría de la Cámara. Tan lejos están aquellas de expresar lo que esta quiso, que las opiniones particulares de este diputado fueron reprobadas por esa mayoría. Con esta simple observacion quedan contestados los muchos argumentos que contra las facultades extraordinarias se hacen, tomados de las palabras de los diputados que las impugnaron, y palabras ú opiniones que el Congreso reprobó. El discurso de un diputado solo puede citarse como testimonio de la voluntad del Congreso, cuando al menos la mayoría de este acepta y consagra las opiniones sostenidas en ese discurso.

Esto dicho, vuelvo á la historia del art. 29. La aprobacion de su primera parte, la suspension de las garantías individuales, no satisfizo á la mayoría del Congreso. Creyendo esta que el poder revolucionario se levanta libre de toda traba legal, á luchar cuerpo á cuerpo con el Gobierno sujeto á las restricciones constitucionales, y no queriendo que en esa lucha desigual pereciera la Constitucion (el Congreso estaba ya sintiendo los poderosos esfuerzos del partido clerical para destruir el Código fundamental), buscaba un remedio eficaz para tan grave mal, persuadido como estaba de que la sola suspension de las garantías individuales no robustecería al Gobierno tanto cuanto en ciertas crisis peligrosas fuera necesario. Inspirado el Sr. Olvera por estos pensamientos, presentó en 9 de Diciembre al Congreso, como adición al art. 30, un proyecto sobre dictadura; proyecto poco feliz por cierto, pero que sin embargo pasó á la Comision de Constitucion. Ella no lo aceptó tal como su autor lo habia desarrollado; pero sí acogió el pensamiento que lo engendró;

pero sí reconoció la verdad de que durante una guerra civil formidable, como la que amagaba contra el partido liberal, de que durante una invasion extranjera en que podía faltar el Congreso, no se debía dejar sucumbir la ley, las instituciones, la soberanía é independencia de la República, por falta de fuerza, de poder, de las autorizaciones necesarias en el Ejecutivo para hacer frente á situaciones difíciles, y propuso al Congreso, como adición al art. 34, hoy 29, lo que literalmente es ahora la segunda parte de este artículo.

En la sesion de 24 de Enero de 1857 esa adición se aprobó por cincuenta y dos votos contra veintiocho.²¹ Es una lamentable desgracia que por la premura del tiempo no hubiera habido discusión alguna sobre este punto; pero los documentos oficiales y auténticos que existen, bastan á dar testimonio de que fué el proyecto del Sr. 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 suspension 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. Con este propósito, con esa intencion, los cincuenta y dos diputados de la mayoría aprobaron la adición.²²

²¹ Zarco, Hist. del Cong. const., tom. 2º, pág. 640.

²² La acta de esa sesion, en su parte relativa, dice así: "Sesion del dia 24 de Enero de 1857**** Se puso tambien á discusión una adición al art. 34 que presentó la misma Comision, y dice: «Si la suspension tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente á la situacion. Si la suspension se verificase en tiempo de receso, la diputacion permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.»

Yo sé bien que los enemigos de las facultades extraordinarias deducen del hecho de que la Comision de Constitucion no aceptara el proyecto del Sr. Olvera, la consecuencia de que el Congreso desechó la idea de que el Poder Legislativo pudiera delegarse; ¿pero es legítima esa consecuencia? Es cierto que no se admitió el triunvirato indicado por el Sr. Olvera; ¿pero se infiere de aquí que el Congreso no aprobara que se pudieran dar al Ejecutivo cuantas autorizaciones creyese el Legislativo necesarias para hacer frente á una situacion anormal? La verdad histórica protesta contra aquella consecuencia, sin necesidad de que las reglas de la lógica la condenen. Y decir ahora que en el precepto constitucional se desechó la idea de que se pudiera delegar el Poder Legislativo, que falta un texto expreso que autorice tal delegacion, etc., etc., es hasta acusar á los diputados constituyentes de que no entendian su idioma y de que no supieron que al aprobar este texto literal: ". . . . este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente á la situacion," no aprobaron que el Presidente pudiera aun legislar cuando esta autorizacion la

«Puesto á discusión, sin ella hubo lugar á votar, y se aprobó por los cincuenta y dos señores siguientes: Aguado, Anaya Hermosillo, Aranda D. Albino, Arias, Arriaga, Arrijoja, Auza, Banuet, Baranda, Buenrostro D. Manuel, Castellanos D. Matías, Castillo Velasco, Cerqueda, Cortés Esparza, Degollado D. Santos, Echaiz, Empáran, Estrada D. Julian, Fernandez Alfaro, Gamboa, García Anaya, Garza Melo, Guerrero, Guzman, Ibarra D. Francisco, Ibarra D. Juan N., Iniestra, Iturbide, Langlois, Lazo Estrada, López de Nava, Mariscal, Mata, Montañez, Morales, Moreno, Ochoa Sanchez, Olvera, Payró, Ramirez D. Mariano, Ramirez D. Mateo, Reyes, Robles, Rojas D. Jesus, Romero D. Félix, Rosas, Sanchez D. José Mariano, Torres Aranda, Vallarta, Vargas, Vega y Villagran; contra los veintiocho señores siguientes: Alcaráz, Barrera D. Eulogio, Contreras Elizalde, Degollado D. Joaquin, Del Río, Diaz Barriga, Escudero D. Antonio, García de Arellano, García Granados, Gómez Farías D. Benito, Gonzalez Paez, Goytia, Irigoyen, Larrazábal, Lémus, Llano, Muñoz D. José Eligio, Ortega, Peña y Barragan, Peña y Ramirez, Prieto, Quijano, Ramirez D. Ignacio, Revilla, Sierra D. Ignacio, Villalobos, Zarco y Zavala.»