

hiciera necesaria la gravedad de un peligro que de otro modo, á juicio del Congreso, no se pudiera conjurar. Lejos de merecer estos reproches los diputados constituyentes, los dos hechos más notables de nuestra historia contemporánea, la guerra de Reforma y la guerra francesa, hacen justicia á su prevision. Permítaseme decir esto, aunque yo haya sido uno de esos diputados que votaron la segunda parte del art. 29 en la inteligencia natural que él tiene, en el sentido de que se pudiera autorizar al Presidente para dar leyes, cuando esto lo exigiera la salud de la República.

El estudio histórico que he hecho, ha venido á poner en clara luz esta verdad: el Constituyente creyó que además de la suspension de garantías individuales podía, en circunstancias anormales, ser necesario en el Gobierno un poder extraordinario para impedir que la Constitucion misma no fuera sino una hoja de papel que rasgara impunemente el primer revolucionario audaz, y sancionó expresamente y terminantemente la teoría de las facultades extraordinarias, autorizando al Congreso para que midiendo en el tamaño y gravedad del peligro la extension de ellas, concediera las que estimase necesarias para que el Ejecutivo, hiciera frente á la situacion. Para no aceptar esta verdad histórica, es preciso desconocer la acta de la sesion del 24 de Enero de 1857, es preciso, ó negar á las palabras su valor, ó borrar del Código fundamental la segunda parte de su art. 29.

D

Me merecen mucho respeto las opiniones ajenas, sobre todo cuando ellas están profesadas y sostenidas por personas cuyas luces son notorias, cuya sinceridad es

intachable. Y cuando mi conciencia me manda separarme de esas opiniones, siento el deber de satisfacer siquiera á los argumentos principales que las apoyan. Los enemigos de la delegacion del Poder Legislativo en el Presidente, presentan en la conducta del primer Congreso constitucional un modelo que los siguientes debieron imitar, y asegurando que él se opuso á esa delegacion, alegan nuevas razones en defensa de sus creencias. Debo yo á mi vez encargarme de este punto.

El Presidente Comonfort, que nunca fué amigo de la Constitucion, que acostumbrado á gobernar sin trabas, veia en las restricciones constitucionales puestas al Ejecutivo un ataque que no soportaba á lo que él llamaba "el principio de autoridad," inspirado por su preocupacion de que no se podia gobernar con la Constitucion, pidió al primer Congreso en 10 de Octubre de 1857 que declarara que "el Presidente de la República tendria facultades discrecionales por lo que hace á las garantías que otorga la Constitucion," y además, que "quedara por delegacion del Congreso plenamente autorizado para arreglar la hacienda de la Federacion y para disponer de las fuerzas de los Estados y organizar cuantas creyese necesarias."²⁵ Pedir esto era pedir la dictadura ilimitada con que aquel mal inspirado Presidente estaba tan bien hallado, la que habia creado el art. 3º del Plan de Ayutla; pedir esto, no era pedir autorizaciones para hacer frente á una situacion más ó menos peligrosa, sino exigir la supresion de la Constitucion, el desprecio á la Carta fundamental. ¡Facultades discrecionales en materia de garantías individuales! Pretenderlo solo, era manifestar que no se queria ni entender la Constitucion.

²⁵ Historia del primer Congreso constitucional, pág. 88.

¡Facultad para arreglar la Hacienda de la Federación! Decirlo, era revelar que no se quería obrar constitucionalmente, porque las autorizaciones que se pueden dar al Presidente, han de servir solo para hacer frente á una situación difícil y no para arreglar, como solo en épocas normales se puede hacer, la Hacienda nacional. Contradicción flagrante había, pues, entre esa petición y la letra y espíritu de la parte segunda del art. 29.

El Congreso nada de eso concedió, é hizo muy bien, porque lo que se le pedía, no podía, no debía concederlo. El Congreso por esto, colocándose en un terreno estrictamente constitucional, suspendió, no todas, sino algunas de las garantías individuales, y otorgó al Presidente las *autorizaciones que creyó necesarias* para que hiciera frente á la situación.²⁴ ¿Fueron estas las bastantes á ese objeto? ¿O desconfiando el Congreso de la lealtad del Presidente no quiso darle las más autorizaciones que pudo? Cuestiones son estas que versan sobre apreciaciones políticas que no son de este lugar.

Pero sí nos importa averiguar el hecho de si ese Congreso no quiso dar ni dió autorizaciones que importaran la facultad de legislar. Después de suspender determinadas garantías, dijo la primera ley de 5 de Noviembre de 1857: "El Ejecutivo dictará los *reglamentos y órdenes* relativos á dicha suspensión en todos los casos en que deba tener efecto." Y el Ejecutivo, al calce mismo de esa ley, publicó esto que llamó *prevención*: "La libertad de imprenta se sujetará por ahora á la ley de 28 de Diciembre de 1855." Sin ir más adelante, yo pregunto: ¿declarar en vigor una ley derogada, no es legislar? Si

²⁴ Ley de 6 de Noviembre de 1857. Colección Dublan, tomo 8º, páginas 645 y 646.

el Congreso hubiera querido que el Presidente no legislara, al suspender la garantía del art. 7º de la Constitución, debió declarar al menos cuál de las muchas leyes derogadas sobre imprenta, quedaba en vigor durante la suspensión. No lo hizo así, sino que consintió en que el Presidente legislara, porque legislar es restablecer el vigor de una ley derogada, por más que eso se llame reglamento, orden ó prevención.

Si las otras *prevenciones* con la misma detención se analizan, se verá luego que cada una de ellas importa un acto legislativo y de la mayor gravedad. Decir que en un reglamento se pueden decretar penas, y graves, como la prisión solitaria, el confinamiento, el destierro, etc., es no saber distinguir un reglamento de una ley penal.²⁵

²⁵ Para que se pueda juzgar de la exactitud de estas observaciones, es conveniente tener á la vista el texto literal de la ley. Dice así:

«Se aprueba el acuerdo presentado por el Ejecutivo de la Unión, que dice á la letra: «Para proveer al restablecimiento del orden público y á la defensa de la independencia y de las instituciones, se suspenden, desde la publicación de la presente ley hasta el 30 de Abril próximo venidero, las garantías consignadas en los arts. 7, 9, 10 y 11; primera parte del 13, 16, primera y segunda parte del 19, 21 y 26 de la Constitución. *El Ejecutivo dictará los reglamentos y órdenes relativos á dicha suspensión, en todos los casos en que deba tener efecto.*»

La ley se publicó con estas adiciones puestas al calce de ella:

«Y lo inserto á V. E. para su inteligencia y fines consiguientes, bajo el concepto de que el Exmo. Sr. Presidente de la República ha acordado, en Consejo de Ministros, las *prevenciones y declaraciones siguientes*:

«1º *La libertad de imprenta se sujetará por ahora á la ley de 28 de Diciembre de 1855; mas respecto de escritos que directa ó indirectamente afecten la independencia nacional, las instituciones ó el orden público, el Gobierno podrá prevenir el fallo judicial, imponiendo á los autores ó impresores una multa que no pase de mil pesos. En defecto de la multa y de bienes en que hacerla efectiva, se impondrá la pena de prisión solitaria ó confinamiento hasta por seis meses. Los gobernadores de los Estados podrán aplicar las mismas penas; pero en caso de confinamiento darán cuenta al Gobierno general para que designe el lugar, quedando entretanto el reo asegurado competentemente.*

«3º Los Tribunales federales que conozcan de los delitos políticos, *se avocarán el conocimiento de los delitos comunes que hayan cometido ó cometieren durante el juicio, los reos á quienes juzguen. Los jueces, al sentenciar estas cau-*

Si el primer Congreso hubiera entendido que no era delegable la facultad legislativa, ¿habría tolerado que el Presidente Comonfort hubiera expedido ese *reglamento* de la ley de 5 de Noviembre? Si tal cosa hubiese creído, de seguro que el mismo Congreso habría expedido las leyes excepcionales que rigieran provisionalmente durante la suspensión de garantías. No lo hizo así, sino que implícitamente delegó al Presidente la facultad de legislar sobre esas materias.

Pero aun hay más: en la otra ley, también de 5 de Noviembre, el Congreso autorizó al Ejecutivo para proporcionarse hasta seis millones de pesos, *afectando á su pago* la parte libre de las rentas y “para dictar las medidas necesarias para regularizar la percepción de dichas rentas, sin que por esto se entienda que puede arrendarlas.” Y vuelvo yo á preguntar: ¿para hacer esto bastan reglamentos, órdenes ó prevenciones? ¿Quién ignora que para regularizar la percepción del impuesto se necesita legislar, y legislar sobre materia difícil? ¿Quién cree que el arreglo de la deuda flotante se hace sin leyes que determinen su reconocimiento, liquidación y pago? Cuando el Congreso para eso autorizaba al Presidente, ¿podía haber entendido que de esas autorizaciones se podía usar sin legislar?

Basta ya: está visto que el primer Congreso consintió en que el Ejecutivo legislara; más aún, que en la naturaleza de las autorizaciones que le concedió, iba imbibida la facultad de legislar sobre determinados asuntos: creo

sas, aplicarán la pena mayor que corresponda, inclusive la de muerte, siempre que la establezcan las leyes y la autorice el art. 23 de la Constitución.

«4º En los delitos políticos y en los comunes de que se conozca acumulativamente, según lo dispuesto en la prevención anterior, no es admisible el recurso de indulto.»

por esto enteramente inexacto el hecho de que el primer Congreso interpretó el art. 29 en el sentido de que la potestad legislativa no fuera delegable.

Una observación más: aun suponiendo que ese Congreso no hubiera querido hacer tal delegación, ¿esto bastaría para citarlo como modelo y para censurar á todos los Congresos que lo contrario hicieran? ¿Se puede tomar como regla de interpretación de la Constitución la aplicación que en circunstancias dadas hace un Congreso del art. 29? Para esto sería preciso que todas las situaciones difíciles, que todas las crisis políticas fueran de igual, idéntica gravedad. Para ello sería preciso que la situación en Noviembre de 1857, cuando el partido reaccionario fundaba sus principales esperanzas en las vacilaciones del Presidente, en sus antipatías contra la Constitución, hubiera sido igual á la situación de Junio de 1863, en que ocupada la capital por un ejército extranjero, el Congreso se había disuelto, el Presidente salía fugitivo, y el peligro para la República había llegado á su colmo. Decir que porque en 1857 no creyó el Congreso necesario que el Presidente legislase, lo que es falso, como lo he probado, no podía, no debía creer el Congreso de 1863 en esa necesidad, es cosa que ante la razón no puede sostenerse.

Pero ya que en la tarea que me he impuesto, me ha sido preciso ocuparme de la historia del primer Congreso en 1857, para examinar á la luz de la crítica lo que él hizo, es bueno dar un paso adelante y ver lo que sucedió después. Cediendo á la preocupación que lo embargaba, el Presidente Comonfort se rebeló por fin contra la Constitución. El funesto golpe de Estado de 17 de Diciembre de 1857 negó la existencia del Código fun-

damental. Creyeron los autores de un motin militar hacerse dueños del porvenir de México, por más que nuestra historia enseñe con lecciones elocuentísimas que no se puede así adquirir el poder público.

Cuando todo parecia concluido, el Presidente Juarez anunció desde Veracruz á la Nacion, que el Gobierno constitucional existia aún. Pero ese Gobierno en aquel puerto carecia de todo, ni siquiera tenia al Congreso á quien pedirle las autorizaciones necesarias para hacer frente á la situacion. ¿Qué hizo entonces ese Gobierno? ¿Acaso dejar perecer la causa constitucional porque no podia expedir una sola ley, porque no habia quien legislara? En lugar de esto promulgó en 7 de Abril de 1858 el siguiente decreto autorizado por el inolvidable Ocampo: "Se faculta extraordinariamente en los ramos de hacienda y guerra al general en jefe del ejército federal, para que diete cuantas providencias considere necesarias para el restablecimiento de las instituciones democráticas." Investido con esas facultades, que muchas veces se ejercieron para legislar, el Sr. Degollado, el héroe de la guerra de reforma, fué á improvisar ejércitos al Interior, obligando á fuerza de constancia á la victoria á que abandonara por fin á la fortuna de Miramon.

El Presidente Juarez entretanto en Veracruz, no solo legisló sobre cuanto la guerra y la situacion exigian, sino que á cada triunfo de la reaccion respondió con una de esas leyes que por antonomasia se llaman *de reforma*.

Y bien, ¿habrá álguien que pretenda calificar de atentados constitucionales á todos los actos del Gobierno y de los gefes á cuyos esfuerzos y usando de facultades extraordinarias se debió el restablecimiento de la Constitucion? ¿Concederia la Corte amparo contra todos los

actos emanados de esas leyes de reforma, nulificaria las enajenaciones de los bienes del clero, los matrimonios civiles, etc., etc., solo porque esas leyes expedidas en uso de las facultades extraordinarias son nulas, porque conforme al art. 50 el Presidente nunca, jamas puede legislar? Por lo que á mí toca, aseguro que jamas lo haré, porque creo que la Constitucion legitima en ciertos casos esas facultades.

Deduzcamos de todo esto que los precedentes históricos, que los hechos acaecidos luego, despues que la Constitucion comenzó á regir, condenan la teoría que estoy combatiendo.

E

Con el afan de probar que nunca puede ejercer facultades legislativas el Poder Ejecutivo, se han traído á colacion las instituciones políticas, la historia de otros pueblos, sin excluir á los antiguos. Yo no hablaré siquiera de Roma, la antigua señora del mundo, y esto por una sola razon: porque el estudio histórico-jurídico de la dictadura romana á ninguna conclusion práctica nos llevaria en la cuestion constitucional que analizamos, supuesta la inmensa diferencia que hay entre las condiciones políticas de las sociedades modernas y las de la República romana. Pero esa misma razon me obliga á detenerme un poco á examinar lo que pasa en los Estados-Unidos del Norte. Cuando se ha asegurado que ni en la colosal guerra de 1861 á 1865 el Presidente de esta República fué legislador un solo dia; cuando se nos dice "que si bien hemos copiado la Constitucion ameri-

cana, tenemos solo su letra pero no su espíritu, porque carecemos de la ilustración y virtudes que posee ese gran pueblo," motivo suficiente existe para consultar la historia, la Constitución de ese país, con el fin de saber á cuál de los dos sistemas que hoy se discuten aquí, prestan su respetable apoyo las instituciones americanas.

Que el Poder Ejecutivo no ejerza facultades extraordinarias en tiempos normales, es cosa tan clara que nadie la disputa. Para saber, pues, cómo los americanos han entendido su Constitución sobre el punto en cuestión, debemos fijarnos, no en los largos períodos de paz de que la gran República ha gozado, sino en los tiempos en que ha tenido que sufrir las calamidades de la guerra. Comencemos por la de independencia.

La campaña de 1776 había sido desfavorable á la causa americana. Washington, aleccionado por la experiencia, manifestó al Congreso en un documento memorable, que si no se vigorizaba y robustecía el sistema militar para proseguir la campaña, se debía perder la esperanza en el éxito. A estas manifestaciones de aquel hombre ilustre respondió el Congreso con un decreto nombrándole de hecho dictador militar, concediéndole "plenas, amplias y completas facultades" (full, ample and complete powers) para organizar el ejército, nombrar oficiales hasta brigadieres generales, determinar su pago, llamar á la milicia de los Estados, arrestar y confinar á los desafectos á la causa americana, etc., etc. Lo que conforme á las leyes y prácticas de los Estados-Unidos nadie puede hacer sino el Congreso, Washington por ese decreto quedó autorizado á hacerlo durante el plazo de seis meses.²⁶ Este precedente, que bien puede

²⁶ Spencer. History of the United States, vol. I, pags. 455 y 456.

llamarse clásico, es el primero que nos presenta la historia de los Estados-Unidos.

Y no es el único en ese período. Alguna legislatura concedió también facultades extraordinarias al gobernador de un Estado para afrontar las dificultades de la guerra. "El gobernador Rutledge, dice el historiador Spencer, refiriendo los sucesos de la guerra en 1780, fué investido con facultad dictatorial y autorizado para hacer cuanto fuera necesario por el bien público, excepto privar de la vida á un ciudadano sin proceso. La Asamblea, después de delegar al gobernador este poder hasta diez días después de su próxima reunión, se disolvió."²⁷

Fijémonos ahora en otra época: en la de la guerra con Inglaterra en 1812. ¿Quién ignora lo que el general Jackson creyó necesario hacer é hizo para la defensa de Nueva-Orleans en 1814? Proclamó la ley marcial, con un lujo de severidad que tal vez no le perdone la historia de un pueblo libre,²⁸ y sin embargo de esto el Gobierno y el Congreso de la Unión, á pesar de la elocuencia de H. Clay, aprobaron su conducta en una época muy posterior á la guerra, en 1819.²⁹

Pero el período de la historia que consultamos, más fecundo en lecciones sobre el punto que trato de esclarecer, es el de la guerra separatista. Hay tantos hechos que en ese período comprueban que el Presidente Lincoln ejerció poderes extra-constitucionales, tantos actos y proclamas suyas que demuestran que legisló aun sobre materia vedada al mismo Congreso federal, que sería largo y fatigante citarlos todos.

²⁷ Autor y obra citados, vol. II, pág. 71

²⁸ Spencer. History of the United States, vol. III, pág. 280.

²⁹ Spencer. History of the United States, vol. III, pág. 319.

Desde el principio de la guerra, ese Presidente autorizó al general Scott para suspender el *habeas corpus* en ciertos distritos, autorizacion que no solo se llevó á efecto, sino que se defendió ante el Congreso por el Presidente mismo con estas notables palabras: "La Constitucion determina que el *habeas corpus* no se suspenda sino cuando, en casos de invasion ó rebelion, lo requiera la seguridad pública. . . . La Constitucion no determina quién debe hacer tal suspension; y como esa prevision fué claramente hecha para una situacion peligrosa, no puede creerse que los autores de la Constitucion quisieron que el peligro aumentara, hasta que el Congreso pudiera reunirse, sobre todo, cuando á evitar esa reunion tiendan los esfuerzos de la rebelion."³⁰ Entre los diversos actos legislativos, propios del Congreso, que del Presidente Lincoln se pudieran citar, llaman la atencion por su notoria gravedad, los contenidos en sus proclamas de 19 y 27 de Abril de 1861, que declararon el estado de guerra, y establecieron el bloqueo de los puertos de los Estados sublevados,³¹ cuando, segun la Constitucion, solo el Congreso tiene facultad "para declarar la guerra, conceder patentes de corso y dar reglas para las presas de mar y tierra."³² El Congreso, lejos de reprobear como anticonstitucionales esos actos, los legitimó resolviendo en 6 de Agosto de ese año, que "todos los actos, proclamas y órdenes del Presidente de los Estados-Unidos despues del 4 de Marzo de 1861, sobre el ejército y marina de los Estados-Unidos y llamamiento de la milicia de los Estados, son en todos respectos aprobados y legalizados,

30 Mensaje del Presidente Lincoln al Congreso. Julio de 1861.

31 United States Statutes at large, v. XII, p. 1259 y 1260.

32 Art. 1º, seccion 8ª

y revalidados con el mismo efecto como si ellos hubieran sido expedidos y ejecutados bajo la previa y expresa autoridad y direccion del Congreso de los Estados-Unidos."³³ Ese Congreso hizo, pues, lo que ningun Congreso de México ha hecho; dar facultades legislativas con efecto retroactivo al Presidente de la República.³⁴

No diré todo lo que Lincoln hizo despues, ejerciendo los poderes de la guerra de un modo extra-constitucional, ya apoderándose de los mensajes telegráficos, en las oficinas mismas de los telégrafos, "para descubrir á los simpatizadores de los confederados,"³⁵ ya destruyendo la libertad de la prensa,³⁶ ya suspendiendo el *habeas corpus* y ordenando el arresto sin los requisitos constitucionales,³⁷ etc. Solo llamaré la atencion sobre este hecho: el Congreso en Diciembre de 1862 aprobó otra vez cuanto se habia antes ejecutado, sancionó la conducta del Pre-

33 United States Statutes at large, v. XII, pag. 326.

34 En 1863 se discutió ámpliamente en la Suprema Corte de los Estados-Unidos la validez del bloqueo decretado en la proclamas de 19 y 27 de Abril, y Mr. Nelson, Magistrado de ese Tribunal, hablando sobre este punto, decia: "Congress on the 6th of August 1862, passed an Act confirming all acts, proclamations, and orders of the President after the 4th of March 1861, respecting the army and navy, and legalizing them, so far as was competent for that body, and it has been suggested, but scarcely argued, that this legislation on the subject had the effect to bring into existence an *ex post facto* civil war with all the rights of capture and confiscation *jure belli*, from the date referred to. . . . The instance of the seizure of the Dutch ships in 1803 by Great Britain before the war, and confiscation after the declaration of war, which is well known, is referred to as an authority. But there the ships were seized by the war power, the orders of the government, the seizure being a partial exercise of that power, and which was soon after exercised in full.

"The precedent is one which has not received the approbation of jurists and is not to be followed. See W. B. Lawrence, 2d ed. Wheaton's Elements of Int. law, pt. 4, ch. 1, sec. 11 and note. But, admitting its full weight, it affords no authority in the present, case."—Whiting, War powers under Constitution 43 ed. pag. 155.

35 Spencer. Hist. of United States v. IV, pag. 31, nota.

36 Autor y obra cit., pág. 94.

37 Loc. cit.