

LECCION XXX.

SUSPENSION DE GARANTIAS.

ARTÍCULO 29.

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 éste, 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, éste 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.

Despues de haber consignado nuestra Constitucion las garantías que aseguran los derechos individuales prevé el caso en que, por circunstancias extraordinarias que pongan en peligro á la sociedad, ó tiendan, con el empleo de la fuerza, á cambiar las instituciones políticas, sea necesario suspender esas garantías, sacrificar durante algun tiempo los derechos del hombre, para salvar de un peligro grave al Estado.

En una guerra extranjera, el enemigo no está obligado á respetar nuestras leyes interiores, y á veces no respeta siquiera las

del derecho internacional, ni las mismas que rigen la conducta de los beligerantes. Tal sucedió entre nosotros en la guerra que nos hizo la Francia, bajo Napoleon III, puesto que su objeto era precisamente derrocar nuestras leyes fundamentales, y faltando á la fe de un tratado solemne (el de la Soledad), consideró á los mexicanos como rebeldes, juzgándolos conforme á la legislacion francesa, por medio de las cortes marciales. En estos casos, es imposible amparar á los enemigos con las garantías constitucionales, por más que los enemigos como hombres deban gozar de las mismas garantías que los mexicanos (artículo 33). Entre los nacionales mismos habrá quienes auxiliien al ejército extranjero en sus propósitos. Y en suma, necesidades del momento y de ineludible urgencia, harán preciso ocupar la propiedad privada, exigir de los ciudadanos servicios reales y personales, juzgar sumariamente á los reos de traicion ó rebelion, y dictar otras disposiciones por el estilo, que sean conducentes al buen éxito de la guerra.

Si se trata de una rebelion en el interior del país, no por ser este hecho de distinto carácter, deja de causar graves peligros á la sociedad. "Los rebeldes nada respetan ni se paran en medios, decia el eminente constitucionalista Sr. Mata al discutirse este artículo, y el poder que defiende la sociedad debe luchar con armas iguales y desplegar la más grande energía."

Si á veces por la indolencia ó egoismo de los ciudadanos, la sociedad está alarmada, y se ve amenazada por la frecuencia de ciertos crímenes atroces, como el plagio, el asalto en los caminos, el homicidio, que son como un vicio vertiginoso en algunos períodos de la vida de los pueblos, vicio que tiene por causa la falta de civismo, y que es como un cáncer en la sociedad; entónces, valiéndonos de las palabras del Sr. Ocampo (en la misma discusion del artículo), dirémos que "el cuerpo político está enfermo, y que hay necesidad de aplicar un remedio terrible."

Hechas estas observaciones generales, estudiemos ahora parte por parte el artículo, aunque para ello tengamos que alterar el orden de la redacción, conservando, empero, fielmente sus conceptos.

I. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro ó conflicto, pueden suspenderse las garantías otorgadas en la Constitución. Tratándose de invasión, es decir, de guerra extranjera, el precepto es sencillo y absoluto, porque cualquiera que sea la importancia de la agresión, su ataque es contra la independencia nacional; debe desaparecer todo espíritu de partido, y los ciudadanos, sin excepción, estar dispuestos á hacer el sacrificio de sus comodidades, de sus intereses y de sus derechos en servicio del bien público.

Tratándose de la perturbación de la paz pública, como el poder tiene la autoridad, que es una fuerza moral, y dispone de la tropa, que es la fuerza material del gobierno, es claro, que si la perturbación es de poco momento no habrá necesidad de recurrir á medios extremos; y el sacrificio de los derechos del hombre debe reservarse para cuando la perturbación sea grave, que es la condición precisa para suspender las garantías constitucionales.

Una rebelión es un delito político que se comete contra las instituciones ó contra las personas que desempeñan la autoridad pública; y si no está acompañado de otros crímenes, ya hemos dicho que algunas veces puede ser inspirado por el patriotismo; que, por extraviado que este sea, aquel hecho no puede ser considerado como esencialmente criminoso; pero como ese hecho no puede tener otro objeto que el cambio de gobierno ó la reforma de la Constitución, el empleo de la fuerza, que siempre produce alarma y causa males á la sociedad, es necesariamente punible, y entre nosotros lo es tanto más, cuanto que la Constitución misma da los medios para ser reformada

y para cambiar la forma de gobierno, evoluciones que se verifican fácilmente, cuando la opinión pública de un pueblo las exige, y cuando ese pueblo es moralizado y activo, para tener la fuerza de voluntad, justa y enérgica, que hace eficaz á la opinión pública.

Las mismas consideraciones exigen que para suspender las garantías en otros casos de peligro ó de conflicto, sea un mal grande el peligro y produzca una situación grave, como lo hemos indicado. Tal sería, por ejemplo, la invasión de una terrible epidemia que asolase al país; la escasez completa de cosechas que produjese la plaga del hambre. En todos estos casos, el gobierno debe dictar las medidas enérgicas y violentas que reclame la necesidad.

II. Sólo puede suspender las garantías el Presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con la aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste con la de la Diputación permanente. El Presidente tiene la obligación de mantener la seguridad interior de la República y la de defenderla de todo ataque por parte del exterior, así como la de conservar y fomentar la policía de salubridad y de orden público, prestando una cuidadosa atención al bien de la sociedad. La omisión en el desempeño de esos deberes por parte de los agentes del Poder Ejecutivo es una falta que castiga la ley. Por eso el fiel desempeño de su encargo es un poderoso elemento para la prosperidad de la Unión.

Y si tan altos deberes, si una misión así de trascendental están encargados al Presidente de la República, la Constitución hubiera sido imprevista ó deficiente, si no hubiese puesto en las manos de aquel alto funcionario, todos los medios bastantes para llenar el objeto de la institución del Ejecutivo.

Nada extraño es, en consecuencia, que, llegado alguno de los casos previstos en el art. 29 que estudiamos, la Constitución fa-

culte al Presidente de la República para expedir su propia accion, suspendiendo alguna de las garantías otorgadas en aquella ley suprema. Temeroso, sin embargo, el poder constituyente del despotismo que puede despertarse con más facilidad en el corazon de un solo hombre que en el de varios, exige que la suspension de garantías se decrete en junta de ministros y sea aprobada por el Congreso ó por la Comision permanente, segun que aquel ó ésta estuviesen en el ejercicio de sus funciones.

La Constitucion ha querido alejar, en lo posible, el temor de que, con un pretexto más ó ménos grave, se llegue á constituir una dictadura. El acuerdo de los ministros en la suspension de garantías, tiene por objeto hacer más efectiva la responsabilidad del Ejecutivo al decretar la suspension: como los ministros pueden ser enjuiciados durante el desempeño de su encargo, su voto tiene que ser concienzudo y meditado. Verdad es que si los ministros se resisten á las insinuaciones del Presidente, éste puede sustituirlos con otras personas, hasta encontrar instrumentos dóciles á su voluntad; pero esta emergencia, rara en la práctica, ni eximiria á los nuevos ministros de la responsabilidad, ni el mal que causaran seria duradero, porque podrian el Congreso ó la Comision permanente en su caso, no aprobar la suspension de garantías. Esta misma facultad de remover á los Secretarios del Despacho podrá ser conveniente y hasta necesaria á veces, pues podria suceder que el Presidente tuviera razon para suspender las garantías y que los ministros rehusasen inconsideradamente concederle su voto.

No dice la Constitucion que sea previa la aprobacion dada por el Congreso ó por la Comision permanente para poner en práctica el decreto en que se mandan suspender las garantías. Creemos por lo mismo que en caso de un conflicto grave y urgente, puede el Ejecutivo, expidiendo su decreto de suspension de garantías, obrar conforme á esa disposicion y seguir actuando con ella, hasta que el Congreso ó la Comision permanente la aprueben ó la reprobren: la necesidad es en momentos dados, la ley única de las sociedades y de los individuos; pero en

estos casos, el Gobierno debe solicitar, sin pérdida de tiempo, la aprobacion del Congreso ó de la Comision permanente.

III. Esta suspension no podrá extenderse nunca á las garantías de la vida del hombre ni recaer sobre determinado individuo. Por grave que sea la situacion pública, su remedio no puede conculcar los preceptos de la justicia absoluta y universal. Las consideraciones que justifican la imposicion de la pena de muerte, no pueden extenderse á otros casos ni por otros motivos, que á los que expresamos al estudiar el art. 23. Repetimos ahora que, establecido el régimen penitenciario, habrá la necesidad de reformar esta parte del art. 29 porque, aquel sistema de castigo no puede impedir que haya épocas en la vida de la Nacion, en que sea una necesidad urgente, apremiante, imprescindible, aplicar la pena de muerte en los casos en que actualmente puede aplicarse. Jamas la salud pública justificará esa pena en los delitos políticos; pero si se despierta el vicio antisocial del plagio, del incendio voluntario, de la muerte ó de la mutilacion por el petróleo y el de otros crímenes parecidos, la sociedad no quedará garantida, ni ménos tranquila, con ver henchidas las penitenciarías de criminales de esa ralea, que por su crecido número y por la misma situacion anormal del país, podrian llegar á ser un amago constante y formidable contra la Nacion.

Pero estas consideraciones nos indican que no debe dejarse á una determinacion del momento la facultad de imponer la pena de muerte; que ella debe ser exigida por la opinion pública y no por las sugerencias políticas ó personales de quienes forman el poder Ejecutivo.

Y al hablar de sugerencias personales, ya está dicho que ellas explican tambien el por qué de la prohibicion de que el decreto que suspenda las garantías se contraiga á determinado individuo. El Presidente mismo, sus ministros, podrian, llegado el caso de una crisis política, querer satisfacer venganzas particulares, ú odios políticos, procurando deshacerse en el primer ca-

so de personas inocentes, y en el segundo, de algun poderoso rival en las elecciones ó de una persona influente en la opinion pública.

IV. Pero el Ejecutivo deberá decretar la suspension por tiempo limitado y por medio de prevenciones generales. Hé aquí otras dos limitaciones que tienen por objeto evitar la dictadura y el despotismo.

Por tiempo limitado, es decir, mientras dure la situacion que ha motivado el estado anormal de la República. El Ejecutivo, que tiene el conocimiento de las personas, que sabe los hechos, que está en aptitud de prever la duracion de los acontecimientos, es quien debe señalar ese término. ¿Es un término fatal? ¿Dura de momento á momento? De ninguna manera. Si la situacion pasa ántes del tiempo fijado, la suspension de garantías debe concluir, el Congreso puede derogar la ley; y si ni el Ejecutivo se desprende de sus facultades, ni el Congreso se las retira, la Suprema Corte de Justicia, en los casos particulares que lleguen á su conocimiento en la via de amparo, podrá hacer nugatoria la ley, por ser ya entónces ley anticonstitucional.

Si al contrario, trascurrido el término de la suspension de garantías y de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, dura aún la situacion que las motivó, puede prorogarse bajo los mismos requisitos indicados; pero si el estado de la guerra no permite la reunion de las Cámaras, el Ejecutivo, bajo su responsabilidad, tendrá que dictar esa suprema medida. Así lo hizo el benemérito Juárez, continuando en la presidencia de la República *con facultades omnímodas*, al espirar su período presidencial, durante la guerra de intervencion francesa. La Nacion entera aprobó con aplauso esta conducta.

La suspension de las garantías debe decretarse por medio de prevenciones generales, porque es una ley y las leyes deben ser generales, y además, porque así tiene el poder Ejecutivo una limitacion que es una salvaguardia para los ciudadanos, quienes

verán que el sacrificio que se les exige no es á cada uno de ellos determinadamente, sino á todos, en virtud de la obligacion que tienen, en conjunto, de atender á la defensa nacional y á la seguridad interior del país.

V. Si la suspension tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste 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. Aparte de la suspension de garantías, puede ser necesario que se adopten otras medidas de orden político ó de un carácter más general para hacer frente á la situacion. Esta facultad es exclusiva del Congreso, ya porque esas medidas son materia de disposiciones legislativas, ya tambien como una garantía contra las ambiciones del Ejecutivo. Así es que, cuando el Congreso no se halle reunido, la Comision permanente lo convocará sin demora para que las acuerde.

Muy prudentes y precavidos deben andar los diputados y senadores en el ejercicio de ésta, que es una de las más importantes de sus atribuciones, pues que, ni por ser demasiado celosos de las garantías individuales deben exponer á la Nacion á un peligro inminente, ni por robustecer el principio de autoridad han de olvidar las consideraciones que se deben á los derechos del hombre.

Tres autorizaciones de un carácter más grave pueden concederse al Ejecutivo: la de legislar en los ramos de la administracion pública que se relacionen con el peligro público, la de celebrar tratados que pongan fin á la guerra, y la de declarar en estado de sitio las entidades federativas, que tienen el derecho de ejercer la soberanía en lo que ve á su régimen interior.

Respecto de lo primero, podemos decir que siendo las necesidades de la guerra urgentes y perentorias, seria perjudicial y á veces ineficaz, dictar medidas que produzcan obligaciones á los ciudadanos por medio de los trámites lentos y á veces faltos de

unidad á que la expedicion de las leyes tiene que sujetarse en los cuerpos legislativos.

Podrá suceder en no pocas ocasiones, que por el estado de guerra que guarde la República, ó no se puedan reunir los miembros de las Cámaras ó llegue el período de la renovacion, sin que hayan podido verificarse las elecciones. En ambas situaciones, el Ejecutivo se quedaria sin poder obrar ú obraria discrecionalmente en cada caso que ocurriese. Tenemos, por ejemplo, en nuestra historia, la expedicion de la ley sobre terrenos baldíos por el gobierno del Sr. Juárez en San Luis Potosí en medio de la guerra, y con el objeto de proporcionar recursos al gobierno para las atenciones de la campaña. El Sr. Juárez pudo haber autorizado á los jefes de divisiones ó á los gobernadores para vender en cada caso los terrenos que se denunciasen, dejando á la discrecion de sus agentes fijar el precio y demas términos del contrato; pero á cuántos abusos no habria dado lugar semejante disposicion? Al contrario, expidiendo una ley, el Sr. Juárez cerraba las puertas á la inmoralidad, al mismo tiempo que favorecia los intereses del Erario en armonía con los de los particulares. Se ve que hemos citado como ejemplo una ley que no trata de materia militar ni de impuestos de guerra, y la hemos traído á la memoria para hacer resaltar más la necesidad que hay de que el Ejecutivo esté investido de la facultad de legislar en esos momentos tan solemnes como precarios.

Ni se diga que esa facultad es opuesta al precepto consignado en el artículo 50 de la Constitucion; porque si tal precepto establecè una garantía, tanto en favor del individuo, como en el de la sociedad, la garantía puede suspenderse conforme al artículo 29, que habla no sólo de las garantías individuales, sino de todas las garantías consignadas en la Constitucion. Y si el precepto del artículo 50 no consagra una garantía individual, sino tan sólo un principio de derecho político, ya vemos que hay situaciones extraordinarias en la existencia de los pueblos, que, en un momento dado, se rigen más bien por la fuerza de la nece-

sidad que por la marcha normal de los principios. En estos casos, la salud del pueblo es la suprema ley, y entónces es el mismo derecho público el que da reglas para esas situaciones.

“Lo que el artículo prohíbe es que en uno de los tres poderes se refundan los otros dos, ó siquiera uno de ellos, de un modo permanente; es decir, que el Congreso suprima al Ejecutivo, para asumir las atribuciones de éste, ó que á la Corte se le declare Poder Legislativo, ó que el Ejecutivo se arrogue las atribuciones judiciales.”¹

La facultad de celebrar tratados se explica más fácilmente, porque aunque es verdad que en pleno estado normal es atribucion del Ejecutivo dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos á la aprobacion del Senado,² en tiempo de guerra extranjera el Ejecutivo debe estar investido de la facultad de pactar, sin la aprobacion del Senado, las convenciones diplomáticas que no tengan un carácter definitivo, sino que se refieran á ese estado transitorio de lucha y de combates.

Esta facultad es tanto más importante, cuanto que el objeto y fin supremo de la guerra es la paz, y que uno de los medios de terminarla es el de renovar las relaciones pacíficas, lo cual puede hacer el Ejecutivo por medio de un tratado preliminar.

En cuanto á la declaracion del estado de sitio en algunas localidades, la facultad puede ser general ó parcial, segun las circunstancias.

Se entiende por estado de sitio el mando exclusivamente militar de una parte cualquiera del territorio, ocupada ó amagada por el enemigo extranjero, ó en donde las mismas autoridades de un Estado estuviesen sublevadas contra las instituciones ó contra el Gobierno de la Federacion.

Se concibe que el mando militar tenga necesidad en estas circunstancias urgentes, de ejecutar sus operaciones sin obstáculo

¹ Vallarta. Votos. Tomo I. Amparo pedido por la Sra. Quesada de Almonte.

² Fraccion X, reforma del artículo 85.

alguno, sea por parte de los habitantes, sea por la de los mismos funcionarios civiles. El principal efecto de la declaración del estado de sitio es, pues, una arrogación de competencia en provecho ó para el desempeño de la fuerza pública; pero la medida sería poco eficaz, si el jefe militar estuviese reducido á observar las mismas formas y las mismas leyes que el magistrado civil; puede establecer una policía más rigurosa, ejercer una represión más enérgica. El estado de sitio entraña una especie de dictadura parcial, á que no debe apelarse sino en un peligro inminente.¹

Es conocido el proverbio de que cuando las armas se dejan oír, las leyes están en silencio: lo que quiere decir, que los derechos que son sagrados en la paz, deben ceder al más alto derecho, al derecho de la salud pública; pero una vez terminada la situación especial que produce el estado de sitio, acaban con ella los poderes dictatoriales del jefe militar.

En resumen, podemos decir que así como las leyes políticas y civiles se fundan en las necesidades de la organización social, así también el estado de sitio se funda en las necesidades de la guerra.²

Debe tenerse presente que la suspensión de garantías y la declaración de estado de sitio sólo pueden ser decretados por el Gobierno general en los términos que dispone el artículo 29 constitucional,³ pues cuando en el interior de un Estado se altere la paz pública, ya sea por conflicto que surja entre sus respectivos poderes, ya sea por sublevación ó trastorno, el Senado tiene, en el primer caso, la facultad de dictar su resolución, sujetándose á la Constitución general de la República y á la particular del Estado [*fracción VI, letra B del artículo 72 reformado: adiciones de 6 de Noviembre de 1874*]; y en el segundo caso, los poderes federales deben prestar su protección al Estado, siem-

1 Pradier Foderé. Droit administratif. Chapitre X.

2 War powers under the Constitution of the United States, by William Whiting.

3 Véase el artículo 116.

pre que sean excitados por su Legislatura ó por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida; pero el Estado no puede en ningún caso suspender las garantías individuales.

En tales circunstancias sólo podrán las Legislaturas autorizar ampliamente á los gobernadores para aumentar la fuerza pública, decretar contribuciones extraordinarias ú otras medidas de este órden.

Pero fijémonos, para concluir esta lección, en que sólo pueden suspenderse las garantías por tiempo limitado. Por grave que sea el conflicto, jamás será perpetuo. Durante él son discretionales los poderes del Ejecutivo, pronta y enérgica su acción. Consumada su obra de reconstrucción, el Jefe Supremo debe entonces depositar á los pies de la justicia la sangrienta espada del dictador, y volver á la tranquilidad de las labores pacíficas del Estado.