

## TITULO VI.

### DE LA SUSPENSION DE GARANTÍAS.

#### CAPITULO UNICO.

« En los casos de invasion, perturbacion de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grave 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.» (Art. 29 de la Constitucion de 1857).

El artículo constitucional que nos ocupa, no puede tener concordancia alguna con la legislacion española, anterior á la constitucion de 1812, porque esa legislacion se refiere á una monarquía basada sobre el absolutismo, que consiste en el pleno ejercicio de los tres poderes concentrados.

Así es que el monarca no tenia que esperar nada de una declaracion legislativa, que no podia investirlo nunca de una nueva autoridad.



Ahora puede preguntarse: ¿Un monarca absoluto, es, según el derecho público, lo mismo absolutamente que un dictador?

La respuesta negativa se facilita por una fórmula que estaba canonizada en el gobierno español, y se reducía á que el súbdito cuando creyera vulnerados los sacrosantos fueros de la justicia, aun tratándose de una orden del mismo monarca, pudiera contestar: «Obedezco, pero no cumplo.»

A un dictador jamás hubiera podido contestarse legalmente lo mismo. ¿Por qué? Porque su poder era ilimitado y sus decisiones inapelables.

Porque un Dictador, al ménos en el tipo histórico que de él nos dejó la administracion romana, reasumia las funciones de todos los demás magistrados, excepto las de los Tribunos del pueblo, y los mismos Cónsules les quedaban subordinados en la inmensa esfera de accion que les era propia.

Los Dictadores podian disponer de las propiedades y aun de las vidas de los ciudadanos, mas por una inconsecuencia inexplicable no podian disponer de los caudales públicos, si no era con consentimiento del Senado y con orden expresa del pueblo.

El Dictador, sin embargo, tenia un poder de duracion efímera, pues solo era nombrado por seis meses, y concluida la dictadura volvía á la vida privada.

De este modo el poder del Dictador tenia por freno la residencia á que podia sujetarlo cualquier ciudadano.

Unos publicistas han dicho á propósito de la dictadura lo siguiente: «No pensemos ocuparnos de la dictadura como elemento de la política moderna. Una institucion con la que desaparece la voluntad general y la individual, que encierra una protesta tan odiosa contra la inteligencia pública, y que además lleva consigo el insolente desprecio de todo derecho y pensamiento, no podría invocarse en nuestros días sin crimen ó locura. Ninguna circunstancia podría justificarla, ningun peligro absolverla, ni ningun sistema hacerla tolerable.»

No hay circunstancias, por mas excepcionales que sean, en que deba ahogarse la voz de los ciudadanos, ni momento alguno, aunque sea transitorio, en que no deba consultarse la mayoría. Invocar la dictadura es invocar la violencia; é invocar la violencia es confesar que se está en minoría y condenarse á sí mismo, porque es protestar contra el principio mas sagrado de la democracia: el de la mayoría.»

Los legisladores españoles que estaban altamente poseidos de tan luminosos principios, cerraron por completo la puerta á la dictadura de modo que no pudiera crearse ni aun con el pretexto de la seguridad del Estado, y por eso establecieron en su primera constitucion la prescripcion siguiente: Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese en toda la monarquía, ó en parte de ella, *la suspension de alguna de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las cortes decretarla por un tiempo determinado.*»<sup>1</sup>

Acerca de este artículo el Sr. Alonzo Lopez presentó lo siguiente, que leyó el Sr. secretario Valle:

«Señor: por grandes que sean los riesgos que puede correr la seguridad del Estado en los sordos embates de una tramada conspiracion, cuando para atajar el torrente de sus consecuencias se conservan las leyes con su carácter preciso de formalidad y de circunspeccion, grandes pueden ser tambien los riesgos que amenacen al orden social y á la libertad personal de los ciudadanos, cuando bajo cualquier pretexto se suspende el orden sistematizado de los pormenores y enlaces de las leyes, y se habrá sugerido de las sospechas, de la dilacion, de los falsos rumores y de la caprichosa arbitrariedad del que tiene la fuerza en su mano. Nuestros respetables abuelos, en la larga serie de siglos que existe nuestra antigua monarquía, habrian estado algunas veces amenazados de las contingencias desastrosas del primer caso; mas no por eso incur-

<sup>1</sup> Constitucion de 1812, art. 337.



rieron en las desventajas del segundo, ni se trastornó el Estado. ¿Qué sería de las fortunas y libertad individual de los españoles si existiese una ley suspensiva de otras leyes? En tiempo de las privanzas despóticas de Alvaro de Luna, Beltrán de la Cueva, Rodrigo Calderón, y Gaspar de Guzmán, en los reinados de D. Juan II, D. Enrique IV, D. Felipe III y D. Felipe IV en que el desorden tenía atropellado el orden ¿qué sería de la honra y seguridad personal de todos los que existimos en esta época si el infame Godoy y sus modeladas hechuras y favorecidos tuviesen el recurso de una ley que les autorizase á su modo para obrar arbitrariamente, cuando sin ella se han propasado á hollar con escarnio las mas respetables leyes de nuestros códigos, sin miramiento á la virtud, á la razón, á personas, á clases ni á estados gerárquicos, pues que hasta nuestro inocente rey el Sr. D. Fernando VII fué martirizado con esta arbitrariedad?»

«Aunque á los cónsules romanos se les autorice algunas veces por el senado y tribunos para ejercer un poder supremo en caso de sospecha de conspiraciones, y aunque el gobierno inglés ejerza tambien esta facultad imperiosa en varias ocasiones urgentes, deberémos nosotros imitar por iguales recelos de trastornos del Estado una tal institucion, *comprometiendo con ella la vida y honra de los ciudadanos á ser víctima de los efectos de la maliciosa arbitrariedad ó negras delaciones?* ¿Qué planes perjudiciales no pueden delinearse contra la nacion en general con la existencia de una ley suspensiva de otras leyes, combinada con las desventajas de quedar siempre en misteriosos secretos los consejos ó dictámenes que el rey haya de recibir de su consejo de Estado, cuyas malas consecuencias son bien obvias por no haberse aprobado mi artículo propuesto sobre este particular? Y si por pretextos soñados ó fraguados llegase á abusarse muy á menudo de esta facultad, y que la suspension fuese duradera de unos cuatro, cinco, seis meses por ejemplo, ó de un año entero (esto hace estremecer), como sucedió en Inglaterra á principios del siglo últi-

mo, ¿con qué seguridad personal podrian contar los ciudadanos en el enlace de estos dos abusos combinados, ni cuál sería la estabilidad y permanencia sucesiva de la constitucion del Estado?»

«La realizacion de los recelos que infunden estas reflexiones son muy posibles, y la prevision humana debe evitar cuanto pueda tales contingencias, conservando las leyes siempre en su curso y vigor sin la menor relajacion en su observancia, y sin la mas leve suspension de su existencia, á cuyos necesarios requisitos se opone directamente el artículo que se discute si se aprueba.»

«Pero aun dado caso que la contingencia de circunstancias muy apuradas haga aprobar la idea del artículo que se propone, me parece debe quitársele á lo ménos todo lo que tiene de vago é indefinido, declarándola con mas precision y limitacion de arbitrariedad. En efecto, las circunstancias extraordinarias en que se haya de aplicar lo declarado en este artículo, no siempre se presentarán en los tiempos en que las cortes estén reunidas para poder decretar la suspension de leyes que se indica; y entónces miéntras no se verifica la reunion por la convocacion que se haga para estos casos extraordinarios, no hay declaracion en el artículo que señale la autoridad que pueda decretar esta suspension, á ménos que no se extienda que en tales apuros debe tener esta facultad la diputacion permanente de cortes, pero siendo así, ó de otro cualquier modo, es menester expresarlo. Igual incertidumbre es menester evitar en la determinacion del tiempo que ha de durar esta suspension, á fin de limitar la arbitrariedad y abusos que sobre esta determinacion pudiere haber en perjuicio de la honra, fortuna y seguridad personal de los ciudadanos: así como la perspicaz vigilancia del gobierno puede hacer bien ociosa la necesidad de una tal suspension, así puede tambien, y aún mejor, descubrir en poco tiempo la realidad de las sospechas que pongan en riesgo al Estado obrando con actividad y astucia.»

«En virtud de estos reparos, y en la suposicion de que V.



M. quiera aprobar la idea del artículo que se propone de suspensión de leyes, me parece podría estar expresado en los términos siguientes:

*« Si en circunstancias extraordinarias de sospechas bien calificadas, la seguridad del Estado exigiere en toda la monarquía, ó en parte de ella, la suspensión de algunas formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las cortes, si están congregadas, decretarla; y no estándolo, y siendo perentoria y urgentísima la suspensión, la permitirá la diputación permanente, hasta que las cortes convocadas y reunidas por estos casos extraordinarios, la decreten con su autoridad; entendiéndose que el tiempo de esta suspensión no ha de pasar de tres meses, ni las prórogas sucesivas de necesidad bien calificadas han de ser de mayor duración que de un mes cada una.»*

El Sr. Argüelles: « Señor, no puedo ménos de aplaudir y envidiar este voto sapientísimo del Sr. Alonzo y López; y en parte apruebo su opinión. Pero la comisión meditó mucho este artículo, como lo pueden decir mis dignos compañeros en ella, precediendo al extenderla mucha detención. Quiero decir, que este no es efecto de la teoría, sino hija de la experiencia que llevamos de cerca de cuatro años.

*« Por él se confieren ciertas facultades al gobierno para que pueda influir en las cortes á que manden en casos extraordinarios la suspensión de tales y tales formalidades, que deberán preceder para el arresto de algun delincuente; pues es el medio único de remediar las necesidades ó casos imprevistos en que puede correr peligro la nación. Y si en la constitución no se dejase la puerta abierta para salir de lo ordinario, en estos casos raros sucedería con escándalo su ruina, la cual de ningún modo puede precaverse mejor que por el que establece este artículo, que es el medio mas legal; porque si se dejase á que produjese sus efectos una revolución, sería despues muy difícil remediar los daños que ocasionaría. Este es un asunto problemático, en que se pueden dar tantas razones en pro*

como en contra. Las que expone el Sr. Alonzo y López, son sapientísimas; pero no tienen para mí toda la fuerza que es necesaria. Dice: ¿ qué hubiera sucedido en esta parte si el favorito hubiera tenido estas facultades? Pero señor, hay mucha diferencia de un gobierno despótico, como son todos los que ha citado el Sr. López, al que se establece moderado y liberal por esta constitución. Así que las reflexiones que ha tenido presentes la comisión han influido sobre manera para extender este artículo. Es un caso casi metafísico creer que las cortes se descuidarán en este punto, y sería contra su bien decretar ahora lo que se debe dejar para lo que dicten las circunstancias á las cortes futuras. En Inglaterra, cuya nación cita el Sr. López en la época de Mr. Pitt, por el influjo que tenía este ministro, se trató de suspender la ley de *habeas corpus* por espacio de algunos años; cuyo proyecto si no se hubiese verificado en aquel caso extraordinario, tal vez no tendría el gobierno tan sabio, como á todos consta que le tiene en el día. . . . Pues supongamos que en España suceda mañana un caso igual por uno de esos acontecimientos raros que suceden en todos los Estados; que se note una fermentación en alguna provincia ó alguna conmoción popular, y que el gobierno ve que no puede apoderarse de los motores ó cabezas de ella por los medios ordinarios, conociendo al mismo tiempo que el Estado peligrará. Para este caso dicen estas cortes extraordinarias: déjese para las cortes sucesivas la iniciativa en este artículo. Lo mas que podría suceder es que se determinase en las cortes inmediatas, pero que esto no sea absoluto. Ahora, pues, las razones del Sr. Alonzo y López ¿ deberán triunfar ante las que presenta la comisión? Yo soy de su misma opinión en gran parte, pues para mí hacen mucha fuerza sus razones: veo que el gobierno podrá sorprender por uno de estos casos á la nación; pero veo por otro lado que si no tuviesen esta autoridad las cortes inmediatas, podría comprometerse del mismo modo la seguridad del Estado. Así me parece que debe aprobarse el artículo como está. »



El Sr. Quintana: «Si ese caso de peligro que dice el Sr. Argüelles llegase á suceder en el intermedio de unas cortes á otras, ¿quién ha de hacer sus veces?»

El Sr. Argüelles: «Se me habia pasado responder á esta objecion. Ese caso ya está previsto porque se dá al rey la facultad de convocar cortes extraordinarias para cuando sobrevenga un caso de semejanza naturaleza.»

Sin mas discusion quedó aprobado el artículo que consigna la enseñanza práctica que sobre este capítulo nos dejaron los legisladores españoles.

Los primeros legisladores mexicanos, sin embargo de las críticas circunstancias en que se encontraron en el año de 23, no se atrevieron á crear una dictadura; y téngase en cuenta que los perturbadores del orden, bajo diversos pretextos, llevaron hasta el extremo la seducción, el engaño y las maquinaciones, con el fin de trastornar el gobierno establecido, y sobre todo con el de frustrar la pronta reunion del futuro congreso; y apenas se atrevieron los legisladores á autorizar al supremo Poder ejecutivo para que en calidad de providencia gubernativa ó de alta política y sin sujecion á las formas legales, pudiera disponer la detencion de aquellas personas sin distincion de fuero, contra quienes hubiera en su juicio vehemente sospecha de que intentaban alterar la tranquilidad pública; para que pudiera destinarlas por un tiempo limitado que no excediera de cuatro meses, á los puntos que le parecieran mas convenientes á la conservacion del orden, sin perjuicio de la causa que les mandara formar en los mismos puntos conforme á las leyes vigentes. <sup>1</sup>

Y es de advertir que por la legislacion entónces vigente, podian disponer el arresto de los presuntos reos, no solo las autoridades judiciales, sino tambien el supremo Poder ejecutivo, los jefes políticos, en general todas las autoridades encargadas de la tranquilidad y seguridad pública. <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Decreto de 2 de Octubre de 1823.

<sup>2</sup> Decreto de 28 de Agosto de 1823.

Y como el Congreso no tuvo el propósito de delegar facultades judiciales, expidió á pocos dias otro decreto declarando en él que las causas de los detenidos á consecuencia de la citada ley, pasaran á los jueces ó tribunales, que segun las leyes vigentes debian conocer de ellas. <sup>1</sup>

El dia 26 de Enero de 1824, el Congreso mexicano, que entónces se titulaba *Soberano*, declaró: «Que ninguna providencia gubernativa ordinaria ó extraordinaria se consultara con su *soberanía*, sino que con la rapidez ó dilacion que pareciera oportuna obrara el gobierno en todos casos como bien le pareciera.

Esta autorizacion no dió al Poder ejecutivo ninguna facultad nueva que fuera propia del legislativo ó judicial, y únicamente le quitó la traba de consultar sus providencias con el Congreso, dejándolo libre y expedito para obrar por sí en todo caso y circunstancias. <sup>2</sup>

La Acta constitutiva de la Federacion dispuso literalmente lo siguiente: «El poder supremo de la Federacion se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamas podrán reunirse dos ó mas de estos en una corporacion ó persona, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.»

De este modo nuestro derecho constitucional estableció la regla invariable de que el Poder legislativo, en el estado normal del organismo constitucional, debia existir entera y perfectamente separado del ejecutivo y del judicial; estableció tambien que el ejecutivo habia de estar separado tambien del legislativo y del judicial, y estableció lo mismo respecto de este último. De modo que es inconcuso que en el estado normal de la sociedad regida por sus primeras instituciones constitucionales, separados han debido existir siempre estos tres supremos poderes de la Federación sin necesidad de otra prescripcion. Mas como el artículo constitucional no se conformó con lo que habia hecho en tales términos, sino que ademas

<sup>1</sup> Decreto de 11 de Octubre de 1823.

<sup>2</sup> Decreto de 26 de Enero de 1824.



agregó que jamas podrian reunirse dos ó mas de estos en una corporacion ó persona, ni depositarse el legislativo en un individuo, debe entenderse que esta adición para no ser inútil, se refiere á otro tiempo y estado que no sea el normal, es decir, al tiempo y estado anormal ó de revolucion.

Y entónces el significado neto de la segunda parte de este artículo es que ni en el tiempo ni en el estado anormal de revolucion podrán reunirse jamas dos ó mas de estos poderes en una corporacion ó persona, ni depositarse el legislativo en un individuo. <sup>1</sup>

Es tan seguro que este es el sentido genuino de nuestra legislacion constitucional, que los Sres. Ramos Arizpe, Argüelles Manuel, Mangino, Vargas Tomás y Huerta José de Jesus, en la parte expositiva del proyecto de Acta constitutiva dijeron lo siguiente: « Como por una parte sea imperiosa, muy urgente y del momento la necesidad de dar estabilidad, fuerza y energía al gobierno nacional, y por otra pareciese como natural el que recibiera estas importantes cualidades de la misma constitucion fundamental; para aproximar cuanto ha sido dado á los alcances de la comision unos extremos que es preciso estén separados en gran parte por un intervalo notable de tiempo, ha creido necesario presentar *divididos para siempre los supremos poderes de la Federacion*, fijando y desarrollando las facultades de cada uno hasta aquel punto en que siendo bastantes para consolidar y sostener la libertad y la independencia, no presentasen sin embargo, la idea atrevida de una constitucion fabricada como el mundo en siete dias.»

A partir de este seguro principio que es enteramente constitucional, el Poder legislativo de la Federacion, así en tiempo y estado normal como en el anormal, debía residir siempre en una cámara de diputados y en otra de senadores, que unidas formaran el Congreso general. <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Acta constitutiva, art. 9º

<sup>2</sup> Acta constitutiva, art. 10

Otra de las bases de nuestra Federacion fué que el Supremo Poder ejecutivo se depositara por la constitucion en el individuo ó individuos que esta señalara. <sup>1</sup>

Por último, otra de las condiciones sobre que reposó la Federacion constituida en 1824, fué que el Poder judicial se depositara en una Corte Suprema de justicia y en los tribunales que se establecieran en cada Estado, reservándose demarcar en la constitucion las facultades de esa Suprema Corte de justicia. <sup>2</sup>

Estos precedentes comprueban de una manera incontrastable que miéntras rigió la Acta constitutiva no pudo concederse á ninguno de los tres poderes algo que fuera propio y exclusivo de los otros, y esto fué necesario é indispensable de todo punto para mantener incólume la division de los poderes.

La constitucion de 1824 vino á dar aplicacion práctica á las bases de la Federacion mexicana, consignadas en la Acta constitutiva; estableció division de poderes; especificó los elementos componentes del poder legislativo; fijó el extremo de que el poder ejecutivo se depositara en un solo individuo, y quitó la vaguedad, que con relacion al poder judicial aparecia en la Acta constitutiva; y al quitarla estableció que el Poder judicial de la Federacion residiera en una Corte Suprema de justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.

Y aunque no hizo la misma prohibicion que la Acta constitutiva en su artículo 9º, es evidente que ella no fué necesaria, supuesto que los autores de la constitucion de 1824 obraron en desempeño de los deberes que les impusieran sus comitentes en virtud de la Acta constitutiva, <sup>3</sup> y supuesto tambien que aun expedida la constitucion de 1824, no por eso dejó de regir la Acta constitutiva, y por lo mismo entre las bases de

<sup>1</sup> Acta constitutiva, art. 15.

<sup>2</sup> Acta constitutiva, art. 18.

<sup>3</sup> Constitucion de 1824, art. 1º



nuestro derecho constitucional escrito ha estado siempre vigente la prohibicion de reunir dos ó mas de los poderes supremos de la Federacion en una corporacion ó persona, ni depositar el legislativo en un individuo. <sup>1</sup>

En 25 de Agosto de 1829 se dió una ley que establecia lo siguiente:

1º Autorizacion al ejecutivo de la Federacion para adoptar cuantas medidas fueran necesarias á la conservacion de la independencia, del sistema federal y de la tranquilidad pública.

2º Limitacion de esta autorizacion, declarando que no por ella podia el gobierno disponer de la vida de los mexicanos, ni expelerlos del territorio de la República.

3º Fijacion de la duracion de esta autorizacion.

4º Obligacion de dar cuenta del uso hecho de las facultades extraordinarias.

Esta ley fué la primera que desnaturalizó las *facultades extraordinarias* que podian concederse al Poder ejecutivo, y fué tambien la primera que dió lugar á infinidad de abusos que desde entónces se han cometido con el pretexto de *facultades extraordinarias*.

Para formarse idea de ellos bastará hacer una ligera indicacion de las leyes que se dictaron con el pretexto de conservar la independencia, la federacion y la tranquilidad pública. Estas leyes son las siguientes:

Sobre tipo, valor, denominacion y tamaño de la moneda de cobre.

Sobre ocupacion de rentas y propiedades.

Establecimiento de derecho de patente sobre casas públicas de juegos prohibidos.

Sobre rifa de fincas nacionales.

*Sobre que los ladrones sean juzgados militarmente.*

Sobre patentes de loterías.

<sup>1</sup> Constitucion de 1824, artículos 170 y 171.

Sobre empleados en las fábricas de puros y cigarros.

Sobre planta y administracion de la casa de moneda de México.

Sobre establecimiento de aduanas marítimas en Californias.

Sobre establecimiento de la casa de inválidos.

Sobre aprobacion de tratados.

Sobre establecimiento de legaciones.

Sobre dispensa de práctica.

Pero lo que da mejor idea de los abusos cometidos por el Poder ejecutivo á pretexto de *facultades extraordinarias*, es la ley de 15 de Febrero de 1831, en que se hicieron las siguientes declaraciones:

1ª «Se anularon los empleos, ascensos, grados, nombramientos, jubilaciones, pensiones, gracias y restituciones de empleos ó sueldos concedidos ó decretados en virtud de las facultades extraordinarias de que habla la ley de 25 de Agosto de 1829.»

Esto quiere decir que, segun nuestro derecho constitucional, la concesion de facultades extraordinarias, por amplia que ella sea, no contiene la facultad de dar empleos, ascensos, &c., que no se tenga en el órden normal y ordinario.

La 2ª declaracion que se hizo fué la siguiente: «Se exceptuó del artículo anterior y quedó aprobado lo conferido á virtud de méritos contraídos en la accion de guerra contra los españoles en Tampico.»

Esta declaracion es una nueva confirmacion del principio establecido en el artículo anterior, supuesto que aun las concesiones que se reconocieron justas, se declararon, sin embargo, sujetas á la aprobacion del Congreso.

3ª «Lo que se concedió por recompensa de otros servicios prestados á la patria, quedó sujeto respectivamente á la aprobacion del gobierno y del Senado, conforme á sus atribuciones.»

De esta manera es inconcuso que conforme á nuestro derecho constitucional, las concesiones que puede hacer el Poder