

Universidad Nacional Autónoma
de México

Escuela Nacional de Jurisprudencia



DERECHO

Las Facultades Extraordinarias al
Ejecutivo de la Unión

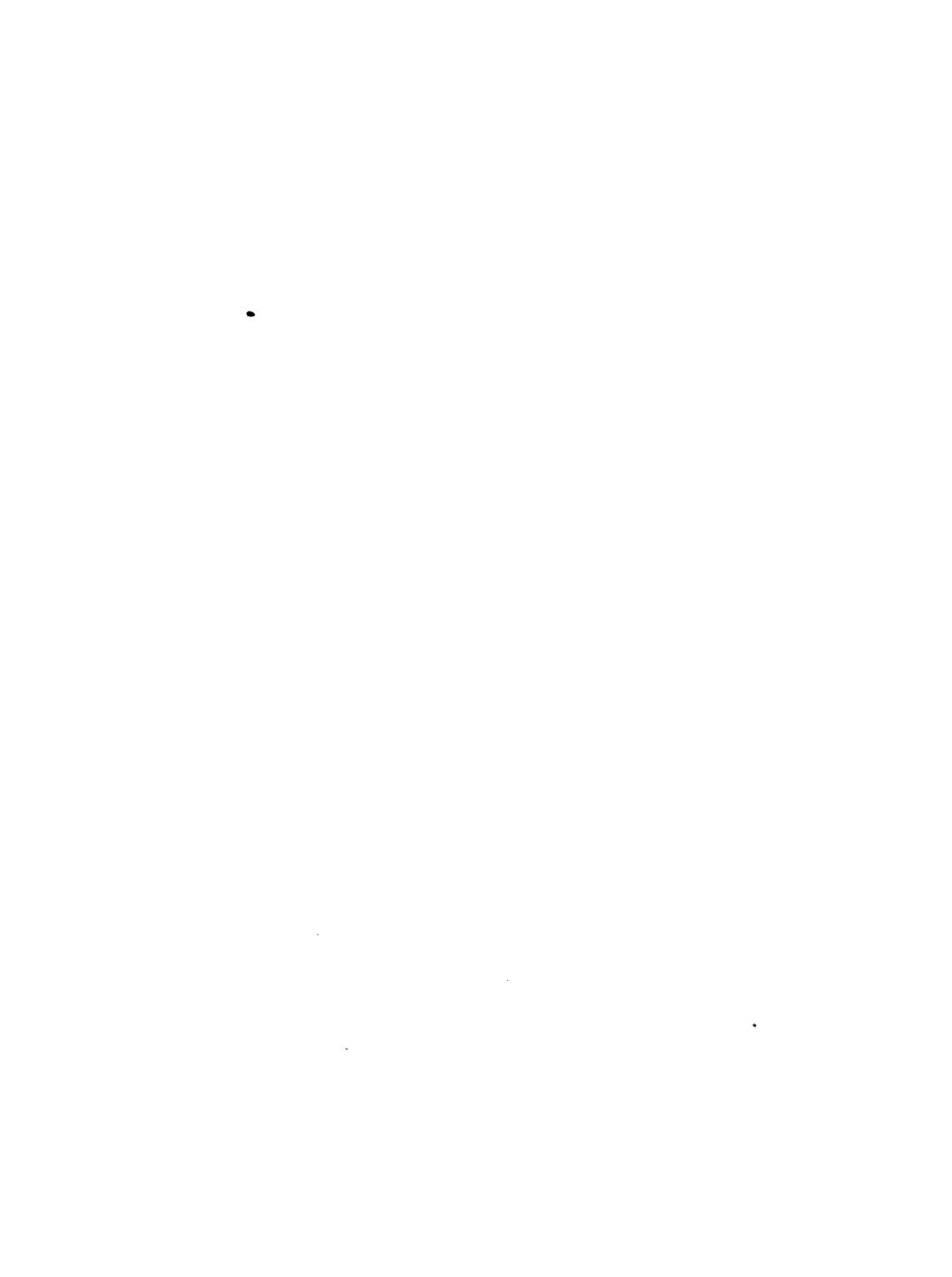


Tesis Profesional

de

Tomás López Hernández

De todo corazón y con el más grande amor y respeto a mis queridos padres, sin cuya guía y consejo no hubiera sido posible ver realizada mi más grande ilusión. Haga para ellos mi agradecimiento eterno y reciban este modesto trabajo como una muestra de gratitud y como el primer fruto de nuestros nobles sacrificios.



Al ilustre y distinguido maestro
Lic. Antonio Diaz Soto y Gama

Con toda sinceridad y con el mayor reconocimiento de eterna gratitud, a mis queridos maestros, que supieron comprender en todo momento mis anhelos y mis más altas aspiraciones.

Al amigo ilustre
Lic. Lorenzo Martínez Negrete

-- I N D I C E --

I N T R O D U C C I O N

DIVISION DE LOS PODERES.

ANALISIS DE LAS PRINCIPALES ETAPAS DE NUESTRA VIDA CONSTITUCIONAL.

ESTUDIO DE LAS PRINCIPALES TEORIAS SOBRE LA DIVISION DE LOS PODERES.

EXIGENCIAS DE UNA SOCIEDAD. LOS PODERES UNA VEZ CONSTITUIDOS. FUNCION DEL PODER LEGISLATIVO.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE NUESTRAS CONSTITUCIONES Y DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO DE LA UNION.

ULTIMA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LOS ARTICULOS 131 Y 49.

C O N C L U S I O N E S .

INTRODUCCION .

La Constitución por ser la manifestación de la voluntad ciudadana, tiene la categoría de suprema ley, que traduce las formas culturales y la vida de los pueblos y determina su organización política; ninguna otra ley debe interferir sus mandatos y las reformas o modificaciones que exijan la natural evolución de los grupos a que está destinada sólo pueden realizarse por los conductos y en las formas que la propia Constitución señale.

En las Constituciones de todos los pueblos de América, se consagran como principio fundamental de la convivencia ciudadana, la libertad, la libertad de expresión del pensamiento y formas que pueden hacer una conciencia que permita la evolución de los grupos sociales, más la solemnidad de las Constituciones, se encuentra contrarrestada en casi todos ellos, por la promulgación y vigencias de leyes que a título de reglamentos, desvirtúan o perverten los preceptos Constitucionales consagrados en la Carta Magna, convirtiéndose en instrumentos de opresión.

Las constantes diferencias y pugnas que agotan la capacidad de los pueblos de Iberoamérica y frenan su progreso, que mantienen su suelo empapado en sangre fratricida, se debe a la impropiedad de las leyes, que no traducen las formas culturales de los pueblos, trabajo que deben cuidar y atender las Asambleas Constituyentes, para que las normas fundamentales, solamente apoyadas en los elementos de la nacionalidad, permita la vida social sin fricciones, hagan posible la evolución manteniendo inalterables los atributos humanos y los derechos naturales de libertad y justicia.

La conquista que más concretamente traduce los principios democráticos, como anhelo surgido del carácter individualista en el hombre de América, es el orden jurídico creado y organizado por la Constitución que consagra principios de legalidad que hace posible que los gobernados disfruten de sus derechos fundamentales, sin menoscabo y agresiones que constantemente sufren por el capricho y arbitraria actividad de los agentes del gobierno en cualquiera de sus poderes; la formación de las Cartas

Constitucionales en los distintos países que viven en su organización política bajo éste sistema, consagra principios fundamentales y universales de derecho, enunciados en forma general, pero inspirados y sustentados en una doctrina precisa, nacida del derecho Consuetudinario, en el que se reflejan las naturales Constituciones de su doctrina.

El principio fundamental sobre quien descansa nuestro régimen Constitucional, es la supremacía de la Constitución. Solo la Constitución es suprema en la República. Ni el Gobierno Federal ni la autonomía de sus Entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernamentales ya sean órganos del Poder Federal, ya sean órganos del Gobierno del Estado, son en nuestro derecho Constitucional, soberanos, sino que todos ellos están limitados, expresa u implícitamente, en los términos que nuestra Ley Fundamental establece. Así pues la Federación, como forma de Gobierno sólo puede tener competencia para los actos y pulsiones que delimitó nuestro Código Político.

El sentido democrático de la convivencia tiene su mejor expresión en el sometimiento a sistemas legales que nacidos de la voluntad pública, reflejan la natural manera de ser del hombre a que está destinado, y siendo la Constitución de un Estado su Suprema Ley, la garantía de seguridad y de paz reside en su respeto e inviolabilidad.

Las leyes reglamentarias, indispensables para convertir en un hecho social el mandamiento Constitucional, sólo puede ser el mecanismo que permita el fiel cumplimiento de la Constitución, pero en el momento en que por la conveniencia de alguno de los hombres u órganos del Gobierno, desvirtúa el espíritu de la Ley Fundamental o contradice los principios que le dieron origen, esa ley anti-constitucional sale de la órbita del derecho consagrado en la Ley Fundamental.

Los intereses de los gobernantes que por intereses personales que es el peor de los casos, o para realizar determinadas obras o programas de gobierno, dicta leyes que contradicen a la Constitución, práctica oficiosa que sirve de justificación a quienes por ese procedimiento violan los derechos del pueblo lo mismo en

el orden espiritual como material, en cuanto a las personas, los bienes, a la expresión del pensamiento o a los derechos sociales. Si la Constitución de un país, resulta impropia por no responder a las necesidades culturales de un pueblo, debe modificarse en la forma que ella misma autorice y de acuerdo con las mayorías de los habitantes, pero no debe permitirse que una ley secundaria, en ningún caso y con ningún pretexto interfiera el cumplimiento de la Constitución.

PRIMERA PARTE

CAPITULO I.

División de los Poderes

ESTE principio de la División de los Poderes había sido entrevisto ya como necesario en tiempos antiguos. Aristóteles, en su famoso libro, "La Política" dice: "En todo Estado existen tres Poderes que un legislador sabio debe procurar armonizar entre sí con la especie de gobierno. De la acertada combinación de estos Poderes depende la menor o mayor bondad de los gobiernos y aun puede decirse que los Estados no difieren sino de esta organización". Estos Poderes son: El Deliberante, el Ejecutivo y el Judicial.

MONTESQUIEU, en la gran obra titulada "El Espíritu de las Leyes" proclamó el mismo principio en los comienzos del siglo XVIII, al despertar del derecho moderno. En cada Estado dice, hay tres especies de Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; más adelante agrega: "La libertad política del ciudadano es aquella tranquilidad de ánimo que procede de la opinión que cada uno tiene de su seguridad y para gozar de esta libertad, es preciso que sea tal el gobierno, que un ciudadano no pueda temer a otro". En el capítulo sobre la Constitución de Inglaterra, fué el primer francés que profundizó la importancia de la división de Poderes. Si el mismo individuo dice, puede hacer las leyes, aplicarlas como juez y ejecutarlas como soberano, ese hombre tendrá en sus manos el despotismo y desde ese momento todo se habrá perdido.

Cuando queremos definir el despotismo no encontramos otra definición que la siguiente: La concentración de la soberanía en una misma mano. Sobre este punto tenemos las declaraciones implícitas de Jefferson, Samuel Adams, Madison y Hamilton, todos repiten la misma definición sobre el despotismo: La concentración de la soberanía en las mismas manos.

Si el pueblo instituye al gobierno para su beneficio, es evidente que no debe ni puede querer aquello que se convierta necesariamente en su daño y perjuicio, y como la absorción de la soberanía nacional por parte del gobierno sería en daño y perjuicio del pueblo, quien quedaría reducido a la esclavitud o por lo menos a una condición incierta é incalificable, es de todo punto cierto que al pueblo no le conviene, ni puede querer hacer

la delegación completa de su soberanía y abdicación también completa de ella. Para que no se verifiquen ni esa delegación, ni esa abdicación, es preciso que el Supremo Poder se ejerza dividiéndolo en los tres Poderes enumerados para que no siendo ninguno de ellos absoluto sino limitado por las funciones de los otros dos, no pueda haber absorción de la soberanía nacional. La reunión de los tres Poderes en uno solo es el despotismo, la razón y la experiencia lo demuestran con la más brillante claridad. Laboulaye dice que, "la división de los Poderes es un principio proclamado por todas las naciones libres y que no es ya discutible en teoría". La tiranía solo puede ejercerse por el Ejecutivo, porque él es quien posee la fuerza, nunca por el Poder Judicial que es físicamente inerte, ni por el Legislativo solo, porque la Ley es letra muerta mientras no hay quien la ejecute, por eso cuando la concentración de Poder se hace en un solo hombre, es la tiranía y el despotismo llevados a su último grado.

Resulta de lo expuesto que una de las garantías, quizá la principal de la estabilidad de las Instituciones Públicas, depende de la acertada división de los Poderes. Que debe existir esa división es una verdad indiscutible, ¿cómo? ahí está el problema, la grave dificultad; porque la separación perfecta de los Poderes sería no solo un mal sino un peligro constante para la libertad. Una desacertada división de los Poderes producirá exactamente el mismo resultado. En la Constitución Mexicana la delegación del ejercicio del Poder Supremo del Pueblo se ha hecho con las restricciones que parecieron convenientes, expresando que es lo que pueden hacer los Poderes, fuera de cuya expresión nada pueden hacer. Ninguno de los Poderes que forman el Supremo Gobierno debe ser absoluto, sino que su Poder debe ser limitado, ninguno de ellos debe tener preponderancia sobre los demás. Es necesario que el Poder Ejecutivo y el Legislativo se equilibren para que uno al otro se limiten y actúen dentro de sus respectivas esferas de competencia.

Diremos con Hauriou que la división de los Poderes es una separación mitigada, compatible con el hecho de la participación de los Poderes en las mismas funciones, cuyo juego constituye para

el Gobierno una vida eterna y permanente. Hauriou no entiende la división de los Poderes en una forma completa, sino una división basada en la colaboración de todos los Poderes entre sí, con el objeto de mantener entre ellos un equilibrio que le permita al Gobierno evitar situaciones peligrosas que atenten contra su vida misma.

A mi juicio, la división de Poderes en México no ha llenado la finalidad deseada, esto se puede fácilmente observar a través de nuestra historia constitucional y jurisprudencial. La misma Constitución establece excepciones a la división de Poderes, estas excepciones las encontramos en los artículos 29 y 49 de la Constitución que autorizan la concesión de facultades legislativas al Ejecutivo; el artículo 49 es el que directamente autoriza la concesión de facultades legislativas al Ejecutivo de la Unión, y el Art., 29 fija los casos en que dichas facultades pueden otorgarse, estableciendo como medida previa a la concesión de facultades legislativas al Ejecutivo, la suspensión de las Garantías Individuales. Sin establecer el artículo antes citado ninguna limitación a las garantías que pueden ser suspendidas, quedando esto al arbitrio de los Poderes que establecen la suspensión. Otro medio con que aparte de la suspensión de garantías, el Art., 29, provee al Ejecutivo para hacer frente a una situación de emergencia, consiste en el otorgamiento de las autorizaciones que el Congreso estime conveniente conferir al Ejecutivo. Esas autorizaciones no son otras que las facultades extraordinarias. A mi juicio estos preceptos constitucionales, si bien no establecen en ningún caso la fusión de Poderes, sí dejan la puerta abierta a una posible fusión de Poderes. El Art., 49 dice: "El Supremo Gobierno de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 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 UNION, CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ART., 29. EN NINGUN OTRO CASO SE OTORGARAN AL EJECUTIVO FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR".



El Art., 29 establece los casos en que se deben suspender las Garantías Individuales y una vez suspendidas conceder al Ejecutivo las autorizaciones necesarias para hacer frente a la situación. Deseo hacer notar que ninguno de estos Arts., prohíben en forma terminante la fusión de Poderes, por el contrario el Art. 49 supone que existe fusión de Poderes en el caso de las facultades extraordinarias, en la parte que dice: NO PODRAN REUNIRSE DOS O MAS DE ESTOS PODERES EN UNA SOLA PERSONA O CORPORACION NI DEPOSITARSE EL LEGISLATIVO EN UN SOLO INDIVIDUO, SALVO EL CASO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO DE LA UNION. Tal parece que el Legislador vé en las facultades extraordinarias, una fusión de Poderes. Así pues, hasta con que en el criterio del Poder Legislativo exista una situación de peligro para que se otorguen las facultades extraordinarias. Y nada remoto sería que por el número de facultades y su falta de reglamentación, se llegara al caso de una real y positiva fusión de Poderes. A mi juicio para que la división de Poderes llene la finalidad deseada, dicha división no debe contener excepciones como la contenida en el Art., 49, pues con esto se quebranta radicalmente en su finalidad específica. Yó no considero las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión como indispensables para un buen Gobierno, me resisto a creer que la colaboración entre los Poderes se finque precisamente en la delegación de funciones. Las condiciones extraordinarias pueden requerir poderes extraordinarios, pero esto no puede llegar hasta tratar de defender un hecho que está fuera de la autoridad constitucional; las condiciones extraordinarias no crean Poderes Constitucionales.

Considero que es indispensable la reforma del Artículo 49 Constitucional, pues mientras su texto sea el mismo, la división de Poderes no pasará de ser una mera ilusión. La práctica nos demuestra la mala interpretación que se ha hecho de este artículo, de ahí el resultado de tantas violaciones que ha sufrido la Constitución. En el artículo 29 se prohíbe la concesión de facultades legislativas en tiempo de paz, sin embargo hemos visto como en múltiples ocasiones se han otorgado. ¿Y quién

DERECHO

nos garantiza de que esta situación no se volverá a repetir; la Suprema Corte de Justicia sería capaz de darnos esta garantía? Indudablemente que no, pues ya conocemos la invariable conducta que ha seguido respecto a esta materia. Si contáramos con un Congreso auténtico, emanado de la voluntad popular, esto sería garantía suficiente, pero desgraciadamente el Congreso no es más que un instrumento al servicio del Ejecutivo. En consecuencia, la única solución es una reforma Constitucional; que a los artículos 29 y 49 se les dé una redacción apegada absolutamente a la realidad viviente, de tal manera que haga imposible al Congreso conceder al Ejecutivo facultades legislativas en tiempo de paz. Aunque considero que posiblemente la única solución a este grave problema sería la total abolición del sistema de otorgar facultades extraordinarias, dada la naturaleza de nuestro Congreso, que no es elegido por el pueblo, sino impuesto por la dictadura electoral; en Congresos semejantes es imposible que el pueblo deposite su confianza.

CAPITULO II.

Análisis de las Principales Etapas de
Nuestra Vida Constitucional

Importa conocer no sólo el sentido genuino del Artículo 29, sino también las peripecias que han corrido en nuestra azarosa vida constitucional las "Autorizaciones" que menciona el artículo 29, más conocidas con el nombre de "facultades extraordinarias", que es el que les dá el Art. 49.

En 1876 la señora Guadalupe Bros sostuvo ante el Juzgado lo. de Distrito que, "la autorización que en caso de trastorno de la paz pública puede dar el Congreso al Ejecutivo conforme al Artículo 29 Constitucional, no debe comprender la de legislar, porque esta facultad es del Poder legislativo, sino extenderse jurídicamente a mayor amplitud administrativa, pues de lo contrario se infringiría el Art. 50" (hoy 49).

En el caso de la señora Bros existía la extraordinaria situación prevista en el Art. 29, se habían suspendido las garantías individuales y el Congreso había delegado ciertas facultades legislativas al Ejecutivo, entendiéndolas incluidas en las "autorizaciones". La quejosa impugnó la facultad del Congreso de transmitir facultades legislativas y sostuvo que las autorizaciones a que se refiere el Artículo 29 consisten únicamente en conceder al Ejecutivo una mayor amplitud de acción administrativa.

El Juez Lánda que conoció del amparo de la señora Bros, negó la protección constitucional, fundándose en que 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 resoluciones del Congreso en este punto, no tienen más límites que las determinadas 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 en la forma de gobierno. El juez Lánda planteó a fondo el problema y fué él quien por primera vez utilizó el argumento tan repetido despues por la jurisprudencia, de que no hay violación al Artículo 50 (49), cuando la delegación de facultades legislativas es parcial, por no haber entonces desaparición de un Poder para confundirse totalmente con otro, que es lo prohibido por aquel artículo. Faltaba sin embargo

esclarecer si el juez Lándá tenía razón al afirmar que las autorizaciones a que se refiere el Art. 29 podían incluirse las de legislar, pues claramente se ve que no basta con la ausencia de violación al Art. 50, ya que además de no existir prohibición, se necesita en una organización de facultades expresas como la nuestra, la existencia de la facultad respectiva.

En 1877 tocó a la Corte conocer de un amparo sobre la delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, siempre dentro de la hipótesis del Art 29, en esa ocasión el Magistrado D. Ezequiel Montes pronunció un brillante discurso en contra de la delegación y obtuvo se concediera el amparo solicitado. En los considerandos de la sentencia, figuran como principales razones, las siguientes:

La intención del Constituyente fué que no hubiera la delegación de facultades legislativas, desde el momento en que se rechazó el proyecto de Olvera, que propugnaba por la delegación; el primer Congreso Constituyente se negó a conceder las facultades que solicitó el Presidente, fundándose en que serían anticonstitucionales; el Poder a quien el pueblo confió una facultad, no puede librarse de responsabilidad, escogiendo otros agentes a quien encomendar esa facultad.

Así parecía quedar aclarado que aunque el Artículo 29 ni limita ni define por sí mismo las autorizaciones que el Congreso puede conceder al Ejecutivo para hacer frente a una situación de emergencia, sin embargo, los autores de la Constitución revelaron enfáticamente que no admitían que dichas autorizaciones pudieran consistir en delegación de facultades legislativas, al rechazar el proyecto Olvera que así lo proponía.

En 1879 Vallarta combatió directamente los fundamentos de la Ejecutoria de Montes, quien todavía permanecía en la Corte y consiguió que se cambiara la Jurisprudencia, mediante sentencia que negó el amparo por mayoría de votos. Los fundamentos de Vallarta en lo esencial, recogieron los expuestos por el Juez Lándá en el amparo de la señora Bros, y como en todos los casos que hasta entonces se habían ventilado, la resolución se pronunció en funciones del Artículo 29, pues se trataba de la aplicación de

la Ley de 27 de mayo de 1867, que suspendió las Garantías Individuales y concedió facultades legislativas al Ejecutivo, reteniendo el Congreso la suprema potestad legislativa. El Presidente de la Suprema Corte dijo: "Ni se reúnen dos Poderes en una sola persona, ni se deposita el legislativo en un solo individuo, ni se infringe por consecuencia el Artículo 50 (49)". Yó estimo que ese artículo prohíbe que en uno de los tres Poderes se refundan los otros dos, o siquiera uno de ellos, no solo de un modo permanente sino también transitoriamente, es decir que el Ejecutivo suprima al Legislativo para asumir las funciones de este, repito aunque sea transitoriamente, ya que el precepto no habla de fusión transitoria o permanente, sino que simplemente prohíbe la fusión de Poderes. Estimo también que tanto Vallarta como Lándá, no estaban en lo justo al sostener que lo prohibido por el Artículo 50 (49) no era el traslado de facultades de un Poder a otro, sino la confusión de los órganos de Poder, pues la concesión de facultades de un Poder a otro, conduce forzosamente a la fusión de Poderes.

A mi juicio el Magistrado Montes estaba en lo justo, los Constituyentes del 57 no era posible que hubieran querido implantar el sistema de las facultades legislativas al Ejecutivo, pues es indudable que consideraban que ellas conducían al despotismo; debemos considerar y tomar en cuenta, que en ese tiempo, todavía se palpaban y vivían las consecuencias trágicas de la dictadura de Santa Anna.

Debido a la oscuridad que reinó sobre si el proyecto de Olvera fué rechazado o admitido su pensamiento en la adición que sufrió el Art. 34, ya que Vallarta afirmaba una cosa y Montes, Ramírez y Martínez de Castro otra, y Zarco no nos saca de la duda, tan buena puede resultar la tesis de Vallarta como la de Montes.

Hasta entonces las facultades extraordinarias se habían concedido siempre en casos de perturbación grave de la paz pública y previa la suspensión de las garantías individuales, es decir en funciones del Art. 29, y nunca en épocas normales; en ese supuesto defendió Vallarta la legitimidad de tales facultades. Pero con

el tiempo se hizo uso del argumento de Landa y Vallarta (consistente en que la delegación de facultades extraordinarias por tiempo determinado no extraña confusión de Poderes prohibida por el Artículo (50), para legitimar la delegación de facultades legislativas en tiempo de paz.

La tesis de Vallarta encuentra su único argumento eficaz en el Art. 29, que faculta al Poder Legislativo para delegar funciones, pero si prescindimos de esta facultad que el Art. 29, concede al Congreso, la tesis de Vallarta pierde su único argumento que le da fuerza, porque de nada sirve para el caso el otro argumento de que el Art. 50, no prohíbe la delegación no basta la ausencia de prohibición sino que es necesaria la presencia de la facultad. Y es precisamente la facultad delegatoria la que falta cuando no existe la situación grave y la suspensión de garantías previstas por el Art. 29.

Si para justificar la no interrumpida expedición de leyes por el Ejecutivo durante la época del Gral. Díaz, se echó mano de la tesis de Vallarta, inaplicable por mutilada, debióse a que cualquier otro argumento, aunque tan deleznable como ese, no hubiera contado con el prestigio del nombre del autor. Nadie advirtió sin embargo que la tesis empleada no era en realidad la de Vallarta y que éste, dentro de la lógica de sus ideas claramente reveladas, jamás hubiera apadrinado la delegación de facultades en tiempo de paz.

El Congreso Constituyente de Querétaro se preocupó seriamente de la situación que había prevalecido hasta entonces en lo relativo a facultades extraordinarias y les dió la solución siguiente:

En la exposición de motivos de su proyecto decía el Primer Jefe "Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división de los Poderes Públicos, pues tal división solo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad en la que, de hecho, todos los Poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el despre-

cio a la Ley Suprema, dándose sin el menor obstáculo al Jefe del 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 funciones y aprobar después lo ejecutado en virtud de ellas, sin que haya llegado el caso, ya no de reprobación, sino al menos de que hiciese observación alguna.

El proyecto del Primer Jefe y el dictamen de la comisión aprobó íntegramente el Artículo 49 propuesto por aquél, admitieron pues, explícitamente la delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, en la hipótesis del Artículo 29, "para la situación anormal a que dicho artículo se refiere según las palabras textuales del dictamen. Sin embargo hay en el dictamen expresiones que a algunos parecerán erróneas, como de que en el caso de excepción al Artículo 29, se reúnen en el personal de un Poder dos de ellos, lo que indica que los autores del dictamen sí estimaron que existe fusión de Poderes en el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo.

Es digno de apoyo y aplauso la actitud del Dip. Fajardo, él dijo: "Yo creo señores diputados, que el Congreso, es decir, los miembros del Congreso, no traen a este la facultad de delegar sus funciones al Poder Ejecutivo, cualesquiera que sean las circunstancias que se presenten. Podrán permitir al Ejecutivo ciertas libertades, podrán darle facultades extraordinarias, pero no se puede admitir constitucionalmente hablando que el Ejecutivo pueda asumir los dos Poderes, y bien sabido es que hay división entre los Poderes, es decir, que hay un Poder que sanciona cuando legisla y que hay un Poder que ejecuta.

El Artículo 49, se aprobó, tal como se había propuesto por el Primer Jefe, en los términos que siguen: EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACION SE DIVIDE PARA SU EJERCICIO EN LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL. NO PODRAN REUNIRSE DOS O MAS DE ESTOS PODERES EN UNA SOLA PERSONA O CORPORACION, NI DEPOSITARSE EL LEGISLATIVO EN UN INDIVIDUO, SALVO EL CASO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO DE LA UNION, CONFORME ART. 29.

El primer párrafo del precepto establece la división del Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, al igual que la Constitución del 57.

El segundo párrafo..... NO PODRAN REUNIRSE DOS O MAS PODERES EN UNA SOLA PERSONA O CORPORACION, ES IGUAL A LA DEL 57, excepto al cambiarse el adverbio "nunca" por el adverbio "no" y al agregarse en la Constitución vigente al adjetivo "sola" a "persona". En este párrafo se consignan dos prohibiciones con la mira de proteger la división de los Poderes. La primera prohibición consiste en que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación; lo que aquí se prohíbe es que una persona o corporación sea o no Poder, asuma la totalidad de funciones de dos o más Poderes, con desaparición de los titulares constitucionales de los Poderes, que desplace de sus funciones. La segunda prohibición consiste en que no podrá depositarse el Legislativo en un individuo; esta prohibición no se refiere al caso en que se deposita el Legislativo en el Presidente de la República "aunque es un individuo", porque el caso sería la reunión de Poderes prevista ya en la primera prohibición; lo que se busca es prohibir que el Legislativo resida en un titular que no sea Asamblea, prohibición inútil, puesto que numerosos preceptos constitucionales organizan el Congreso en Asamblea, ahora que el Legislativo resida en un titular distinto al Ejecutivo, en nada afecta la división de los Poderes.

El más importante es el tercer párrafo aprobado en Querétaro, que dice: "SALVO EL CASO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO DE LA UNION, CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 29".

Esta adición al Artículo de la Constitución del 57, estableció una excepción, que por el lugar que ocupa parece referirse a la concesión que inmediatamente le precede, de ser así, ello significaría que la excepción alude a la prohibición de que el Legislativo se deposite en un individuo, lo cual es inadmisibles, pues el Artículo 49, remite al 29 y este no dispone que en los casos por el previstos el Legislativo se deposite en un individuo, sino únicamente que el Legislativo conceda en esos casos determina-

das autorizaciones al Ejecutivo; yó creo que la prohibición se refiere a que se reunan dos o más Poderes en una sola persona o corporación o que se deposite el Legislativo en un individuo.

Teniendo en cuenta la adición al Artículo 49 aprobado en Querétaro, significa que las autorizaciones a que se refiere el Artículo 29, si pueden ser de índole legislativa, hay que concluir que esa adición constituye una excepción a la división de Poderes establecida en el primer párrafo del Artículo 49, ya que esa división se altera parcialmente al desprenderse uno de los órganos de Poder de algunas de las atribuciones que le son propias, en favor de otro. No tuvieron, pues, razón los autores del dictamen relativo al Art. 49, cuando asentaron que la adición constituía una excepción a "las dos últimas reglas", es decir, a las dos prohibiciones que inmediatamente le preceden. Esta interpretación sería profundamente nociva, deformaría el recto sentido de los artículos 29 y 49, pues permitiría que en los casos del Art. 29 el Congreso pudiera desaparecer para ser reemplazado por el Ejecutivo, como lo propuso al Congreso del 56 el desechado proyecto de Olvera. La indebida colocación de la adición al Art. 49, lleva a esa conclusión, que no por ser literal deja de ser errónea. La interpretación del Art. 49 debe hacerse a la luz del Art. 29.

La adición del Art. 49 no cerró las puertas a la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo en tiempo de paz, pues como una burla a la Constitución que había entrado en vigor el primero de mayo de 1917, y a sus propias palabras consignadas en el proyecto de Constitución que presentó el Primer Jefe, obtuvo del Congreso según Decreto de Mayo de 1917, facultades legislativas para legislar en el ramo de hacienda, sin tiempo fijo para su ejercicio, es decir, con violación al Artículo 49. Así se inauguró en México la nueva etapa Constitucional, bajo la vigencia de la Constitución del 17.

De entonces en adelante se multiplicaron las expediciones de leyes en uso de facultades legislativas, y se puede decir que la mayor parte de nuestra legislación actual es obra del Ejecutivo, sin que para expedirlas existiera situación grave, y sin haber suspensión de garantías.

Ante fenómeno tan sorprendente de violación notoria y sistemática a la Constitución, la Suprema Corte no pudo, más bien no quiso defender la Constitución, sino que siempre declaró constitucional la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, en circunstancias tales, es decir en tiempo de paz. Se puede decir que los tres Poderes se confabularon para violar la Constitución. De este modo el texto constitucional que permaneció fiel a su letra, cambió en la práctica su contenido. El fenómeno significa una reforma de hecho al precepto intacto en su forma, una reforma que sancionó el intérprete más alto de la Constitución. Esto sucedió a pesar de que, con la excepción que el Constituyente del 17 consignó en la adición al Art. 49, se aclaró más todavía que en 57, fuera de la excepción, las facultades extraordinarias eran improcedentes. No es de extrañar que la Corte haya utilizado, quizá por más conocido la vieja tesis de Landa y Vallarta, tan socorrida por la jurisprudencia anterior al 17, pero menos válida frente al texto adicionado. La jurisprudencia de la Corte, invariablemente aplicada desde 1920, se concretó a las siguientes palabras: "LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS QUE CONCEDE EL PODER LEGISLATIVO AL JEFE DEL EJECUTIVO PARA LEGISLAR LIMITATIVAMENTE Y EN DETERMINADO RAMO, NO SON ANTICONSTITUCIONALES, PORQUE ESA DELEGACION SE CONSIDERA COMO CORPORACION O AUXILIO DE UN PODER A OTRO, NO COMO UNA ABDICACION DE PARTE DEL PODER LEGISLATIVO". La corporación o auxilio consiste en que un Poder le trasmita sus facultades a otro Poder, es lo que no está consignado en parte alguna de la Constitución fuera del caso del Art., 29. No hay pues, facultades del Congreso para delegar sus funciones en época normal.

Por iniciativa del Presidente Cárdenas, que se convirtió en reforma Constitucional con fecha 12 de agosto de 1938, se agregó al Art., 29 en su parte final, el siguiente párrafo: "EN NINGUN OTRO CASO SE OTORGARAN AL EJECUTIVO FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR". Esta adición se refiere al caso del párrafo que inmediatamente le precede, es decir, el caso de excepción del Art., 29. La iniciativa presidencial decía

en la exposición de motivos, entre otras cosas, la siguiente: "La administración que presido estima que la continuación indefinida de otorgar facultades legislativas al Ejecutivo, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del Poder Legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave al sistema de Gobierno Representativo y Popular establecido por la Constitución, puesto que reúne, aunque sea transitoriamente, las facultades de dos poderes en un solo individuo, lo cual, independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado Mexicano, ya que la división en el ejercicio del Poder es una de sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad va sumando facultades al Ejecutivo con el inminente peligro de convertir en dictadura personal, nuestro sistema republicano, democrático y federal. Cree el Ejecutivo de mi cargo que solo en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto previstos en el Art. 29 constitucional, se justifica debidamente, la concesión de facultades extraordinarias".

La enmienda de que se habla no alteró en nada el texto primitivo, no le agregó nada, pues antes de la reforma el texto decía lo mismo que después de ella. Lo que en realidad se quiso, con la adición de 1938, fué derogar la jurisprudencia, que por reiterada y antigua había deformado el correcto sentido del Art. 49. Nada nuevo introdujo la adición, ahora el peligro está en que llegado el caso la jurisprudencia reproduzca el argumento de siempre, el que haciendo caso omiso del caso de excepción se fija tan solo en la primera parte del precepto, que consagra la división de los Poderes, para inferir de allí que no es confusión de Poderes, sino auxilio y cooperación.

El caso del Art. 49 es el único que se ha presentado en México, en que fué necesario la intervención del Constituyente para derogar una jurisprudencia reformativa del artículo, regresando bajo la apariencia de una reforma al sentido auténtico del texto. Lo ideal es que la Corte hubiera corregido su error, llevando a cabo la rectificación de su jurisprudencia, pero desgraciadamente nunca lo hizo.

En la actualidad hay dos situaciones: la anterior a 1938 en la cual prevalece la jurisprudencia que considera la delegación de facultades extraordinarias como constitucionales, aun dadas en tiempo de paz, y la posterior a la reforma, en que la jurisprudencia tendrá que aceptar si es respetuosa de la enmienda, que cualquiera ley expedida por el ejecutivo bajo la vigencia de la reforma y fuera del caso del Art. 29, es anticonstitucional.



CAPITULO III.

Estudio de Importantes Teorías sobre la
División de los Poderes

HAURIOU:

Este autor supone una cierta separación entre el poder Ejecutivo, representado por el Jefe del Estado y el Consejo de Ministros, y el Poder Legislativo, representado por el Congreso. Las funciones del Estado, dice, son diversas actividades de la empresa de Gobierno, considerados con arreglo a las directivas que le imprimen las ideas estatales, ejm.: el interés general, la centralización de la ley escrita etc. Para él, las principales funciones son cuatro: La Legislativa, la Gubernamental, la de Justicia y la Administrativa. Cada una de estas funciones debe ser entendida en su sentido más amplio, como una rama de actividad, que puede comportar varios actos, por ejm.: la función legislativa, no sólo comprende las leyes escritas, sino cuantos actos son necesarios para ejecutarlos, como los reglamentos y circulares. Los reglamentos administrativos forman un solo cuerpo con la ley. La función administrativa comprende además de las funciones administrativas una gran cantidad de actividades necesarias para preparar o ejecutar las decisiones y para hacer funcionar los servicios. En general, la función administrativa consiste en gestionar los asuntos públicos ordinarios. Dice que no deben confundirse los poderes públicos, con las funciones del Estado. El poder público interviene en varias funciones, así el poder Ejecutivo interviene en la función gubernamental, en la administrativa y en la legislativa por medio de la promulgación de las leyes y por la redacción de los reglamentos, en la función jurisdiccional en el sentido de que el poder de juzgar no es más que una variedad del poder Ejecutivo. Con esto quiere decir que existe una amplia colaboración entre los poderes, pues estos se complementan entre sí, en sus funciones. Dice que el Poder Legislativo, no sólo interviene en la función legislativa, sino también en la jurisdiccional mediante el Senado constituido en gran jurado, en la función gubernamental y administrativa, mediante el control cameral. Concluye diciendo que no debe confundirse la función principal de los poderes públicos, con las funciones que él llama necesarias, por ejemplo: cuando el poder Ejecutivo, ejerce funciones legisla-

tivas, sólo tiene esa función legislativa, en virtud de una delegación de funciones, que ese poder le hace, por eso es que nunca puede suceder que un poder se funda íntegramente en otro poder y para evitar esa situación peligrosa, es precisamente por lo que se acostumbra delegar funciones.

Como vemos, Hauriou supone una estrecha colaboración entre los poderes, que forman el Supremo Gobierno, colaboración que para él consiste en el auxilio que estos se prestan entre sí, colaboración que necesariamente encierra el otorgamiento de funciones de un Poder a otro.

Es en esto en lo que no estoy de acuerdo, pues la delegación de funciones encierra en sí misma una fusión parcial de poderes, que en el estricto rigor de la verdad, encierra muchas veces una fusión total, pues el poder Legislativo queda colocado en una situación tal, que se convierte en un órgano de delegar funciones, máxime que nuestra Constitución no establece ninguna limitación a las facultades que deben otorgarse, quedando esto al arbitrio del Congreso.

JELLINEK:

Este autor divide las funciones del Estado, en materiales y formales, esto es, distinguir las grandes direcciones de las actividades del Estado y los de determinados órganos o grupos. La ingenua identificación entre actividad del órgano y actividad del Estado, tal como la ha venido aceptando la doctrina del Estado, desde Aristoteles, no da solución al problema de las funciones. En virtud de la relación que tiene con sus fines la actividad del Estado, surge una división, dentro de la actividad inmediata de este, referente a los problemas concretos. La protección del derecho mediante decisiones fundamentales que tienen por objeto aclarar o fijar con un procedimiento preordenado, un derecho oscuro o cuestionado, aparece relacionado a las demás actividades como una función especial. En vista de esto tenemos tres funciones materiales del Estado. La Legislación. La Jurisdicción y la Administración.

La Legislativa, establece una norma jurídica abstracta que regula una pluralidad de casos a un hecho individual. La Jurisdicción, fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionado, a las situaciones o intereses jurídicos. La Administrativa, resuelve problemas concretos de acuerdo con normas jurídicas o dentro de los límites de éstas. Establece Jellinek, una cuarta función, que es la de guerra. Según él esta función no encaja en la función administrativa, porque dice, que la función administrativa, supone una autonomía incuestionable del Estado, mientras que la de guerra a quien limita el derecho Internacional, queda fuera de todo orden jurídico. Las mismas normas del derecho internacional, van contra el Estado extranjero, ejm.: el bloqueo pacífico, y no puede ser caracterizado como acto de administración, porque la coacción administrativa sólo puede ejercerse con un subordinado, Jellinek, le da una importancia capital, a la función administrativa, dice que la función legislativa es nueva y que fué necesario un amplio desarrollo para que aparezca junto al Derecho Consuetudinario, lo mismo dice de la Jurisprudencial. Pero la función administrativa, dice, es indispensable, imprescindible, sin ella el Estado no podría existir ni un momento. Puede existir Estado, sin leyes, sin jueces, pero sin administración, sería la anarquía. La función administrativa es la más comprensiva, toda preparación de leyes corresponde a ella, la actividad del juez ella la apoya y asegura la ejecución de las decisiones judiciales. Pero dice, el desarrollo de la legislación ha cambiado la situación primitiva de la función administrativa, y se puede decir que está subordinada a la legislativa. La experiencia enseña que la actividad legislativa puede reducirse a la inacción. En los conflictos entre la administración y la legislación, Jellinek propone para que la actividad del Estado, no corra peligro de verse detenida, la elevación de uno de los órganos en lucha con el Estado, de suerte que asuma el carácter de unificador y atribuirle la plenitud del poder para que decida la lucha. Dice que la función del Estado debe ser libre, pues esta se encuentra en todas las funciones materiales, encontrando su más amplio campo de acción, en la actividad legislativa, la cual conforme a su naturaleza debe

gozar de la más amplia libertad. Un Estado que obre según leyes, no sería posible políticamente. Propone que también los jueces deben tener una actividad libre, ya que el juez contribuye a la elevación del derecho, quedando obligado a obrar, conforme a la regla del deber.

Como vemos, Jellinek principió la exposición de su teoría, dándole una importancia tremenda a la función administrativa, para él toda la actividad del Estado, puede reducirse a la función administrativa, indudablemente él se coloca en el supuesto de un Estado primitivo, pues reconoce que el amplio desarrollo de la estructura de los Estados, ha colocado a la función administrativa en un plano de subordinación, con relación a la función legislativa, y termina reconociendo la importancia de esta función al decir que la función del Estado encuentra su más amplio campo de acción en la función legislativa, proponiendo para ella la más amplia libertad.

Estoy de acuerdo con este autor en lo que propone con relación a los jueces, pues soy de la opinión de que estos deben obrar discrecionalmente, sin tener más limitación que el cumplimiento del deber. También soy de la opinión de que en casos de lucha entre los órganos que forman al Estado, se eleve a uno de los órganos en lucha, para que decida los conflictos que por razones de competencia se susciten. Nadie mejor para que conozca de esta clase de conflictos que la Suprema Corte de Justicia, pues el prestigio y la solvencia moral e intelectual de los que forman a esa H. Institución, serán la mejor garantía de justicia y equidad. Así resultaría lo que Jellinek propone, que las cosas se organicen de tal modo, que el poder limite al poder.

LOZANO:

El poder federal es esencialmente uno, porque la soberanía es una é indivisible; consiste en el derecho que tiene el pueblo Mexicano para gobernarse a su voluntad por leyes dadas por el mismo con absoluta independencia de los demás pueblos de la tierra; pero en la república Mexicana como en los demás pueblos de la tierra, ese poder único e indivisible se ha considerado dividi-

do en tres ramas no solo para su fácil ejercicio, sino principalmente para que, por medio de esa división, se evite que un poder legítimo instituido para beneficio del pueblo, se convierta en un poder tiránico ejercido para su deprecación y para su desgracia.

Los poderes de la Unión ejercen la soberanía del pueblo Mexicano en los casos de su competencia y en los términos establecidos por la Constitución Federal. De la misma manera que los poderes de los Estados de la Unión ejercen una soberanía delegada en los casos de su competencia, es decir, en aquellos en que las limitaciones a la soberanía de la República; solo pueden ejercerla en la forma prescrita por la Constitución.

La Constitución del 57 en sus artículos 40 y 50, declara que es voluntad del pueblo Mexicano constituirse en una República representativa democrática federal. Este supuesto, y supuesto también que en los gobiernos democráticos se estima como principio fundamental el de la división de los poderes, el artículo 50 declara, que el Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Agrega que nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. "El artículo 49 actual es igual al artículo 50 de la constitución del 57, excepto al cambiarse el advverbio "nunca" por el advverbio "no" y al anteponerse en la constitución vigente, el adjetivo "sola" a "persona".

Esta prescripción constitucional no se opone, sin embargo, a que en ciertos casos el poder Ejecutivo de la Unión tenga, además de sus atribuciones naturales, algunas que competen al Poder legislativo. Tales son las que prevee el artículo 29, esto es, los de invasión, perturbación grave de la paz pública, o conflicto. En estos casos el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en su receso de la Diputación Permanente, puede suspender las garantías otorgadas en la Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre, pero deberá hacerlo en un tiempo limitado, por medio de las prevenciones generales que rigen y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

Además, el Congreso en esos mismos casos concederá al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias para hacer frente a la situación. Estas autorizaciones extraordinarias no implican una delegación del poder legislativo. Estas autorizaciones no importan la delegación de un poder o facultades que correspondan al Congreso. Si en virtud de ellas el ejecutivo puede legislar en determinados ramos de la administración pública, sí puede expedir leyes aumentando las contribuciones existentes, creando otras nuevas, haciendo concesiones, celebrando contratos, contrayendo empréstitos, etc., ni hay que creer que ejerce esas atribuciones en virtud de una delegación de poder legislativo al que compete su natural ejercicio en las situaciones normales, sino que desempeña atribuciones que le son propias, dadas las circunstancias que privan y la Constitución prevé; en consecuencia, que el Poder ejercido es rigurosamente Constitucional, y que en manera alguna está en contradicción con el principio de la división de los Poderes que la Constitución reconoce, ni con la prohibición de que puedan reunirse dos o más de esos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

En los casos que hablamos no se inviste el Ejecutivo con el poder de legislador; se le otorga esta facultad en la extensión y en las materias que designa la autorización del Congreso, quien para darla estima lo que la necesidad exige para hacer frente a una situación difícil, en que pelagra la paz pública, las instituciones o la independencia de la República.

De esta manera hemos visto que durante la invasión francesa, comprometida y amenazada gravemente la independencia nacional, el Ejecutivo de la Unión estuvo investido de todo género de facultades. En semejantes circunstancias, la Ley Constitucional está sin vigor, sucumbe bajo las prescripciones de una ley más poderosa, la de la salud pública, la de la salvación nacional.

VALLARTA:

Este notable jurisconsulto sostuvo la constitucionalidad de las facultades legislativas al Ejecutivo de la Unión, siendo Presidente

de la Suprema Corte de Justicia, logró cambiar la jurisprudencia en este sentido. Sin embargo hay que hacer notar, que, Vallarta defendió la constitucionalidad de la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, en funciones del Artículo 29, es decir, habiendo suspensión de garantías, pues cuando él hizo la mencionada defensa se trataba de aplicar la ley de 27 de mayo de 1867, que suspendió las garantías individuales y concedió facultades legislativas al Ejecutivo; desgraciadamente el pensamiento de Vallarta se ha interpretado en forma torcida, sirviendo de base para conceder dichas facultades en tiempo de paz.

Es interesante como él combate a los sostenedores de la teoría contraria, enfocando todo su ataque a la forma como interpretan el Artículo 50 Constitucional, El Art. 50, decía: "Nunca podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo". Vallarta dice, los defensores de la teoría contraria dan a ese adverbio "NUNCA" una significación jurídica tan absoluta como lo es gramatical, y entendiéndolo como sinónimo de "JAMAS", subordinan la inteligencia así limitada de aquel texto al precepto de la parte final del Art. 29. Llegando así a la conclusión de que, nunca, jamás, ni por motivo alguno, se pueden conceder facultades al Ejecutivo para legislar sobre materia alguna. Dice Vallarta, si se conceden al Presidente de la República, autorización para legislar, reteniendo el Congreso la suprema potestad legislativa, ni se reunen dos Poderes en una sola persona, ni se deposita el Legislativo en un solo individuo. Yo creo, sigue diciendo este autor, que el Artículo 50, 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 Legislativo, etc. Para dar mayor fuerza a sus aseveraciones, invoca los casos en que las Cámaras ejercen verdaderas funciones judiciales, cuando juzgan a los altos funcionarios de la Federación y a los Gobernadores de los Estados, en estos casos dice, hay una verdadera fusión de Poderes en una sola persona o corporación, de ahí deduce Vallarta, que la regla del Artículo 50, no es tan absoluta que no

admita excepciones. También apoya su defensa en el caso del Presidente Juárez, quien por la gravedad de la situación se vió en la necesidad de ejercer funciones propias del Poder Legislativo, sin que existiera un Congreso que lo facultara.

No estoy de acuerdo con Vallarta por las razones que a continuación expongo:

No me explico porque Vallarta considera que, en el caso en que el Congreso se constituye en gran jurado para juzgar a los altos funcionarios de la federación, hay una verdadera fusión de Poderes, y no admite la realización de este fenómeno en el caso en que el Ejecutivo esta ejerciendo funciones Legislativas por autorización del Congreso. Yo considero que en el primer caso no hay fusión de Poderes, porque las facultades judiciales de los órganos Legislativos, se refieren a la actividad política que desempeñan, y solo con este carácter y en este sentido deben aceptarse, pues de otro modo sí violarían el principio de la División de Poderes. Si atendemos al criterio de Vallarta cuando se refiere a las funciones judiciales que desempeñan en algunos casos los Organos Legislativos, tendremos también que aceptar forzosamente, que en el caso en que el Ejecutivo realiza funciones Legislativas, sí hay fusión de Poderes. Pero no creo que así sea. A mi juicio en el caso del Poder Legislativo que realiza funciones judiciales, no existe fusión de Poderes por la razón que expuse, pero en el caso del Ejecutivo que realiza funciones legislativas, sí considero que existe fusión de Poderes, pues el Legislativo renuncia directamente de sus funciones en beneficio del Ejecutivo, mientras que en el caso de las funciones judiciales que desempeñan los Organos Legislativos, esta situación se desprende directamente de la Constitución y repito, se refiere a la actividad política que desempeñan.

Yo no discuto si la Constitución autoriza o no la concesión de facultades legislativas al Ejecutivo, pues es innegable que dichas facultades del Congreso esta contenida en la Constitución, pero insisto en que, en dichas facultades extra-ordinarias existe un grave peligro para nuestra forma de Gobierno que pretende ser democrática, el exceso de Poder no conduce sino a la dictadura, de

hecho en México existe en muchos de sus aspectos principales. Vallarta nos recuerda la grave situación por la que México atravesó en su guerra contra Francia, indudablemente que nos recuerda ese triste y glorioso episodio de nuestra historia para convencernos de la importancia de las facultades extra-ordinarias, para que el Ejecutivo pueda hacer frente a situaciones semejantes. Pero el recuerdo de esa fase de nuestra historia carece de importancia en el caso que nos ocupa, pues no es forzoso que todas las situaciones sean de idéntica gravedad, lo natural es vivir en un ambiente de paz y no en contiínuas luchas, en consecuencia debemos procurarnos una forma de gobierno que nos preste la máxima garantía de respeto y protección en nuestros derechos y prerrogativas esenciales. Los Poderes deben obrar solo dentro de su esfera de acción, con el objeto de poner freno a los abusos de autoridad, la historia nos demuestra que donde no ha existido esa triple manifestación de soberanía, los gobernantes caen fácilmente en el despotismo y se engendra la tiranía. El Ejecutivo en México tiene tanto poder en sí, que por sí mismo constituye un peligro para las libertades públicas, ese poder se agiganta con el uso de las facultades extra-ordinarias. Ahora debemos reconocer que el Poder tiene dentro de sí mismo una fuerza constante y creciente de expansión, que lo compele a no respetar límites, debemos reconocer que la única garantía contra el exceso de poder, está precisamente en la División de Poderes, pero esta división debe ser real y no teórica, pues a mi juicio las facultades extraordinarias, no es otra cosa que legalizar la invasión que un poder hace de otro. Las facultades extraordinarias dan la impresión de una persona imposibilitada para cumplir con sus deberes, en tales circunstancias otorga poder a otra para que ejecute lo que ella no puede hacer. Pero yó no creo que el Poder Legislativo sea un órgano incapaz de cumplir con las funciones que se le tienen encomendadas, forzosamente existen en su seno elementos capaces y aptos para dirigir y orientar a los demás y así cumplir íntegramente su función. Muchos autores se declaran partidarios de la delegación de facultades afirmando que es una necesidad que impone el progreso de los pueblos, yo creo que es más im-



portante establecer un sistema jurídico apegado totalmente a la realidad, elaborarlo de tal manera, que garantice el respeto a la Constitución. En todo caso es preferible aceptar de plano las facultades extraordinarias sin ninguna limitación, ya que la que existe no es respetada, para no colocarnos en un plano de positivo regateo, aceptar y no aceptar, o aceptar a medias, pues así, viviremos en un ambiente de falsedad, pues es lógico que en un país donde no se respeta la ley, en su manifestación más alta, como lo es la Constitución reina el descontento y la inseguridad. Para que la división de poderes sea verdaderamente eficaz, es preciso la abolición del sistema de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión. Repito, en los Estados Unidos de Norte América, jamás se otorgan al Ejecutivo facultades para legislar, y aunque nos duela, debemos reconocer que ahí las cosas marchan mejor. Si se desea que los poderes se equilibren entre sí, es preciso que exista oposición, la mejor manera de colaborar es que el poder limite al poder, para esto es necesario que los poderes sean soberanos y las funciones que desempeñan sean indelegables. Pues colaboración no implica subordinación, y es innegable como están las cosas, que el poder Legislativo está subordinado al Ejecutivo, es a eso a lo que nos ha llevado el sistema de delegar funciones.

El poder Legislativo puede resolver con más tino los problemas que son de su competencia, pues se trata de un cuerpo colegiado, donde todas las resoluciones son antes discutidas y aprobadas por el sistema de mayoría de votos. Indudablemente que los criterios mejor orientados, se imponen a los demás, posiblemente esto traiga como consecuencia lógica, que, las minorías organizadas dominen a las mayorías, pero también es lógico suponer, que para que una minoría domine, es preciso que esté compuesta por individuos preparados, dinámicos y audaces, y aunque esto último no deja de ser una situación anómala, pero hasta cierto punto justificable, esto sucede aún en las democracias más o menos perfectas. Es preferible esto último, pues será el poder legislativo el que desarrolle íntegramente su función. Se pondría fin a la arrolladora supremacía del Ejecutivo en to-

dos los órdenes, supremacía que tantos males ha ocasionado al país. El Jefe del Ejecutivo en México, tiene tanto poder, sin contar con oposición alguna, que se puede decir sin temor a equivocarse, que México es una dictadura con careta de democracia. Cuando en México exista un verdadero Congreso, un poder Legislativo que realice íntegramente su función, el Jefe del Ejecutivo se verá obligado a mantenerse dentro de los límites que le marca la Constitución. Por todo esto no estoy de acuerdo con las facultades extraordinarias, el pueblo elige a sus representantes, primero, para garantizarse de que sus derechos y prerrogativas esenciales, serán defendidas y en consecuencia respetadas, segundo, para que integren un poder, el poder legislativo que tiene la misión de legislar y no de delegar funciones, convirtiéndose en un instrumento al servicio del Ejecutivo. De sobra sabemos que en México existe la dictadura electoral, un partido único de cuyo seno salen todos los que han de ocupar los puestos públicos, como gobernadores, diputados, senadores, y el propio Presidente de la República. En tales circunstancias, en las cámaras que forman el poder Legislativo tiene que existir un criterio de partido uniforme, en consecuencia no existe oposición que pudiera oponerse a las pretensiones ambiciosas del Ejecutivo en un caso dado, es por esto que considero como muy peligrosa la excepción a la división de poderes contenida en el Art. 49, máxime que la Constitución no establece ninguna limitación a las facultades que deben otorgarse, dejando esto al criterio del poder Legislativo. En tales condiciones, ¿quien nos puede dar garantía de que en un futuro quizá no lejano, el Poder Legislativo en un arrebato producido por el espíritu de partido o por otros móviles igualmente insensatos, una mayoría parlamentaria de acuerdo con el Ejecutivo, le otorgue tal número de facultades, que de hecho se establezca en México la dictadura? Por todas estas consideraciones creo que en México no deben existir las facultades extraordinarias, por algo, repito, un pueblo como el de la Unión Americana las ha repudiado, y debemos reconocer que ahí no serían tan peligrosas dichas facultades, pues ahí existe un Poder Legislativo auténtico emanado de la voluntad

popular, sus miembros pertenecen a varios partidos que sostienen distintas doctrinas políticas y de gobierno. Los Estados que forman a la Unión Americana, son verdaderamente libres y soberanos, a los Municipios se les reconoce toda su importancia y se les respeta en sus derechos y prerrogativas, ahí pues, sí existiría una verdadera oposición capaz de frenar en un momento dado, las pretensiones ambiciosas del Ejecutivo, ahí sería punto más que imposible que el Ejecutivo se saliera de los carriles Constitucionales, pero a pesar de todo esto, no se han aceptado las facultades legislativas al Ejecutivo. Ellos no entienden por colaboración entre los poderes delegar facultades de un poder a otro, sino que el poder limite al poder, ellos no entienden por colaboración entre los poderes, que uno de ellos se subordine a otro delegándole sus facultades.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I.

Exigencias de una Sociedad.

Los Poderes una vez Constituidos.

Función del Poder Legislativo.

Al reunirse los hombres en sociedad, al constituirse ese gran todo que se llama Nación, Pueblo o Estado, ni renuncian a su propia individualidad, ni al ejercicio de sus derechos, ni creyeron quedar exentos de sus recíprocas obligaciones. Por el contrario, conservando cada cual su autonomía, aquéllos y éstos presentáronse más claros y tangibles; porque la sociedad, mirando al bienestar de todos, tiende al respeto de los unos, al cumplimiento de los otros.

El derecho, después de organizar esa potestad, a la que se convino en llamar Soberanía de la Nación y soberano el que ejerce las atribuciones que nacen de su propia institución. Y para completar esta idea, agregaremos que el soberano no puede ser uno solo, porque las necesidades sociales son múltiples y de muy diversa índole, reclamando cada cual sus intérpretes, sus órganos más o menos definidos.

La primera exigencia de una sociedad o colectividad estriba en sus leyes, es decir, en ese conjunto de reglamentos a que los asociados deben someterse y de donde emanan sus obligaciones y derechos comunes. De aquí nace el Poder Legislativo, que se ha conocido en todos los tiempos y aun en las naciones salvajes y que en su ejercicio debe ser tan libre como en su institución. Dictada la ley surge la necesidad de ejecutarla; y, sencillamente hablando, este es el origen del Poder Ejecutivo que, como su nombre indica, está llamado a velar por el cumplimiento de las obligaciones legales, ya que más de una puede ser indiferente o remiso a ellas.

Y la otra de organizar un cuerpo social, de suministrarle los medios de seguir con éxito su fin, no queda reducida al reconocimiento de esas dos potestades, porque los derechos que las leyes acuerdan y las obligaciones que impongan pueden suscitar desinteligencias entre los asociados, verdaderas contiendas entre partes, ya por el atropello de los unos, ya por el desconocimiento de los otros. De aquí el poder de juzgar, muy diferente por cierto del de legislar o de hacer cumplir la ley, al cual se llama Poder Judicial.

Ahora bien, ¿quién debe dar vida a esas tres potestades, tan

diversas por su índole y tan idénticas por los fines que persiguen? Ya lo hemos dicho; el cuerpo social todo entero, quien delega en esas autoridades el encargo de conducirlo hacia su felicidad. Así lo reconoce el artículo 49 que dice: El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más 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 por el artículo 29.

Si esos tres poderes se constituyen libremente ya que todos emanan de la libertad de la nación, casi no necesitamos agregar que, una vez organizados, deben ser igualmente libres y soberanos en el ejercicio de las facultades que le son propias. La misma razón filosófica que dirige su formación, les acompaña también en su desarrollo y fines. Si una y otras facultades pudieran confundirse, si todas pudieran ser ejercidas por un mismo poder, ¿no es verdad que la ley filosófica que nos guía en este complicado problema sería una mentira? ¿no es verdad que ese universal principio de los tres poderes, que desde Aristóteles acá viene abriéndose paso en todas las naciones cultas y libres, no valdría más que una vana palabra? Los poderes públicos para merecer el nombre de tales, deben ser soberanos en su constitución y libres en su ejercicio. Apartarse de estas premisas, importa desconocer la índole de las sociedades, el principio que preside a su formación y negar la más hermosa conquista de la época moderna: el gobierno del pueblo para el pueblo.

Todo gobierno debe encerrar en sí mismo, a lo menos si quiere tener energía y estabilidad, el ejercicio de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El modo y la extensión de su ejercicio y los diferentes funcionarios que son revestidos de esos poderes, constituyen las diferentes formas de gobierno.

Cuando hablamos de la separación de los tres grandes departamentos del gobierno, y sostenemos que esa separación es indispensable a la libertad pública, entendemos esta máxima en un sentido limitado, y no queremos afirmar al decirlo, que ellos deben estar enteramente separados y ser distintos, sin el menor

vínculo de unión en que la totalidad de los poderes de uno de estos departamentos, no debe ser confiada a las mismas manos que poseen la totalidad de los poderes de otro departamento. Esta confusión sería subversiva de los principios de una constitución libre. (La verdadera, la única prueba debe ser la experiencia que corrige los errores de la teoría, al mismo tiempo que fortifica e ilustra los juicios invariables de la naturaleza).

De la separación Constitucional de los poderes, para estudiarla y analizarla, es preciso estudiar la segunda parte del Artículo 49 por ser de bastante importancia en la actualidad. Anteriores y superiores a las leyes hay principios de perpetua justicia, que la conciencia con reveladora energía proclama, que la moral universal confirma y difunde. Esos principios existen y están contenidos en dos nociones íntimamente relacionados; la noción del individuo y la noción del estado, los cuales a su vez conducen a la posesión integral del concepto del derecho.

En esta doctrina ha sido calcada la Carta Magna vigente, pero apartándose en relación con la ciencia en este punto fundamental más que la Constitución que le precedió, pues en la segunda parte del artículo 49 se preceptúa que: NO PODRAN REUNIRSE DOS O MAS PODERES EN UNA SOLA PERSONA O CORPORACION, NI DEPOSITARSE EL LEGISLATIVO EN UN INDIVIDUO, SALVO EL CASO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO DE LA UNION, CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 49. Las palabras que usa la Constitución, no pueden referirse a tiempos normales, pues sin necesidad de ese NO PODRAN REUNIRSE DOS O MAS PODERES, es claro que nadie podría alterar en tiempos normales la distribución de los Poderes Constitucionales, que ninguna ley podría con su acción ordinaria depositar el Poder Legislativo en la Suprema Corte de Justicia, si tal cosa pudiera suceder la Constitución sería inútil, pues estaba a merced de una ley secundaria. Sin necesidad pues del Artículo 49, es claro que ni las leyes ni las autoridades pueden en tiempo de paz alterar la división de los Poderes, y siendo esta así, la peor interpretación que puede hacerse de una ley es la de atribuirle prescripciones ridículas, sin

efectos nugatorios, y precisamente cuando admite, sugiere y provoca una interpretación con efectos prácticos, importantes y a cuya realización concurre de una manera muy acertada el espíritu de todo el conjunto de sus disposiciones.

El Artículo 49 que se quiere interpretar, reduciéndolo a cero, no necesita interpretación, pues no contiene una palabra obscura, ni está en contradicción con ninguno de los demás artículos de la ley fundamental, ¿quién necesita explicaciones para comprender estas palabras: NO PODRAN REUNIRSE DOS O MAS PODERES EN UNA SOLA PERSONA O CORPORACION, NI DEPOSITARSE EL LEGISLATIVO EN UN SOLO INDIVIDUO? Ese no, evidentemente excluye alguna vez, si fuese permitido reunir los poderes por motivo de suspensión de garantías, ya no tendría efecto el no; ya quedaría sin valor alguno, irrisoria y ridícula la prescripción del Artículo 49.

Pero se dirá que ese artículo lo que prohíbe es que la Constitución se reforme en el sentido de confundir los Poderes, y que por lo mismo, él importa una limitación del Artículo 136 y no del 29. Esta interpretación del Artículo, no sería solo menos racional que la anterior interpretación que venimos impugnando, sino que sería la negación de un principio consignado en la misma Constitución, del contenido en el Artículo 39 de la soberanía popular, que sobre todas las Constituciones, sobre todas las leyes, tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.

El único caso pues, absolutamente el único en que puede tener aplicación práctica la prohibición del Artículo 49, es en el de suspensión de garantías, por lo cual no tiene explicación alguna lo prevenido en la parte final del precepto constitucional que nos ocupa, en los siguientes términos: SALVO EL CASO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO DE LA UNION, CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 29. Si a ese caso no se refiere, no tiene objeto, es un inútil, es una vana frase. Pero esa única aplicación del citado artículo, no sólo es necesaria para evitar una interpretación absurda, sino que está imperiosamente reclamada por el mecanismo constitucional. La se-

paración de los tres poderes es una condición de la forma Republicana adaptada por nuestro Código Político; decimos más, es un principio cardinal en derecho público, y la violación de ese principio no afecta sólo a una garantía, sino que puede afectar a todas las garantías, a los derechos más sagrados protegidos por la Carta. Por estas y otras razones que expondré, no hay explicación alguna para la última parte del artículo constitucional que estudiamos.

Si por motivos de suspensión de garantías pudiese el legislador hasta confundir los poderes, podría llegar hasta destruir alguno de ellos, podría por ejemplo, decir que las atribuciones de la Corte, se ejercían por el Ejecutivo. Y, ¿quien no comprende que este atentado puede afectar todos, absolutamente todos los derechos supremos de que goza la persona, inclusive la garantía de la vida del hombre? Y sin embargo, fuera del artículo 49, no hay otro con qué oponerse a semejante atentado. Ese artículo no es una garantía especial, sino la realización práctica de todas las garantías. La propiedad, la vida, la seguridad, la libertad, no están afianzadas sino por la separación de poderes. A manera que un legislador no podría nunca a pesar de no estar previsto el caso en el artículo 29, dictar leyes retroactivas, con pretexto de suspensión de garantías, porque con una ley retroactiva se puede violar no una, sino todas las garantías, y no solo las garantías, sino derechos anteriores a toda ley escrita, principios de justicia reconocidos como inviolables y superiores aun a la misma Constitución, así tampoco podría, y por las mismas razones, destruir alguno de los poderes constituídos o mutilarlo arrebatándole sus atribuciones, para conferirlos o refundirlos en otro poder. Ni racional ni constitucionalmente cabe, pues, semejante poder en el legislador a pretexto de las facultades extraordinarias o suspensión de garantías.

Si una ley atribuye al ejecutivo las facultades de la Corte, evidentemente que contra una sentencia dictada por el ejecutivo, en negocios que la Constitución hace exclusivos de la Corte, procedería el recurso de amparo, por violarse el artículo 16. Pues de la misma manera sucede, tratándose de leyes dictadas por el

Ejecutivo. El que es molestado en virtud de semejantes leyes, es molestado sin motivo legal, porque ellas no son leyes verdaderas, no son leyes en el sentido constitucional, adolecen de nulidad radical, como dictadas por un poder ilegítimo y a consecuencia de una usurpación condenada por el artículo que estudiamos, con arreglo a los artículos 16, 49 y 103 procedería el amparo.

Con lo expuesto creo haber demostrado que en su extensión el Artículo 49 entraña una limitación a las facultades discrecionales de que habla el artículo 29, pero en nuestra moderna Constitución es todo lo contrario, por la salvedad contenida de modo explícito y terminante por la parte final que dice literalmente que, SALVO EL CASO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO DE LA UNIÓN CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 29.

Para poder precisar si la delegación hecha al Ejecutivo para que dicte leyes, importa una violación al artículo 49, para resolver este punto, preciso es fijar el sentido de la palabra poder, de que usa el repetido artículo, pues esa palabra tiene dos significados análogos, pero completamente diversos. La constitución dice: QUE NO SE REUNIRAN LOS PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL EN UNA PERSONA O CORPORACION NI SE DEPOSITARA EL LEGISLATIVO EN UN SOLO INDIVIDUO.

Ahora bien, la palabra poder puede tomarse en el sentido de institución o persona moral, y en el sentido de facultad jurídica de hacer algo. Tomando en cuenta el primer sentido la prescripción del artículo 49, puede resolverse en esta otra: "No dejarán de existir tres cuerpos, tres instituciones, tres personas morales depositarias respectivamente de las funciones de dictar las leyes, aplicarlas y ejecutarlas", y no es compatible con esta prescripción el que el Ejecutivo tenga accidentalmente la facultad de dictar leyes, pues esa facultad no importa la suspensión, la desaparición de alguna de esas instituciones o personas morales depositarias del poder público. Existiendo el Congreso y la Suprema Corte, lo que la Constitución prohíbe es la hipótesis adoptada, en que dos o más poderes, es decir, dos o más instituciones, el Congreso y el Ejecutivo, por ejemplo dejen de existir separadamente, pierdan la

autonomía, su ser propio, confundiéndose en una sola existencia o entidad, como esta confusión no tiene lugar, es claro que la facultad de legislar accidentalmente concedida al Ejecutivo no importa una violación del artículo 49. Tomando la palabra en el sentido de institución jurídica, de cuerpo político, el artículo mencionado lo que prohibió fué que el Congreso y la Corte o el Congreso y el Ejecutivo, estuvieran representados por una misma corporación o por un solo individuo, y como aun cuando el Ejecutivo tenga facultad precaria de dar leyes, no por eso se constituye en Congreso, ni éste deja de existir, es obvio que no se viola el mencionado precepto con la concesión de esa facultad..

Cuando a consecuencia de una ley de suspensión de garantías se crean tribunales especiales, como los consejos de guerra, es evidente que se atribuye a esos tribunales militares federales, jurisdicción exclusiva, constitucionalmente hablando, de tribunales federales, pues ellos son los únicos que tienen derecho de conocer los delitos contra la seguridad de la nación; y sin embargo no se puede decir que tales tribunales especiales importen la supresión, la desaparición de los tribunales o del poder judicial federal, ni que por lo mismo se viole el artículo 49 reuniendo el Poder Ejecutivo y el Judicial en una sola corporación, en el conjunto de funcionarios, que como los militares, son agentes del Ejecutivo.

Si se adopta, pues, que el artículo 49 usó de la palabra poder como sinónimo de institución, cuerpo político, persona moral, entonces no es anticonstitucional delegar accidentalmente y con motivo de facultades extraordinarias y suspensión de garantías, facultades legislativas al Ejecutivo de la Unión. Pero si se sostiene que dicho artículo usó de la palabra poder en el sentido de facultad jurídica, es decir, si al ordenar que no podrán reunirse dos o más poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un sólo individuo, no quiso hablar de poder institución, sino de poder facultad, entonces ese artículo previno que nunca la facultad de legislar, de enjuiciar y de ejecutar las leyes están reunidos en una sola persona o corporación, ni la facultad de legislar puede depositarse en un individuo, y entonces son con-

trarias a tal prevención las leyes sobre facultades extraordinarias y la suspensión de garantías, que conceden al Ejecutivo, aunque accidentalmente y para determinados objetos, la facultad de legislar.

En muchas ocasiones el Ejecutivo se ha dirigido a las Cámaras Federales solicitando que lo revistan de facultades legislativas en tal o cual rama de la Administración Pública. Las Cámaras, dóciles por lo general, han accedido a ello y han delegado en el Presidente de la República las funciones que sólo a ellas encomienda la Constitución. Pero el haber procedido así, tanto las Cámaras como el Ejecutivo, no quiere decir nada en cuanto a la bondad y legitimidad del hecho. En efecto, en países regidos por leyes escritas y constituciones rígidas como el nuestro, es un principio por todos reconocido que no puede dejar de observarse el texto expreso alegando costumbres o prácticas contrarias a él. De modo que para justificar el procedimiento seguido hasta aquí, inútil será traer a colación el recuerdo de épocas y gobiernos determinados.

No es para nadie una novedad que las funciones públicas son indelegables, que la Suprema Corte de Justicia no puede por un acto de su voluntad soberana revestir a nadie del poder que a ella solo fué conferido. Son estas imposibilidades legales evidentes, a pesar de que en la Constitución no hay precepto expreso que prohíba a la Corte ni al Presidente, ni a las Cámaras delegar sus atribuciones. La razón es que el gobierno, el Poder Público, el Estado, o como quiera llamársele, no puede hacer más que aquello que le sea permitido u ordenado por las leyes; lo contrario precisamente de lo que acontece tratándose de los individuos, que pueden hacer todo menos lo que les veda el derecho, estando sólo obligados a hacer lo que éste les ordena. De aquí resulta que si no están facultados los funcionarios públicos para delegar sus atribuciones, no pueden hacerlo. El gran jurisconsulto Vallarta dice así: "Y exigir texto expreso constitucional a nosotros, los que negamos que la Corte tenga facultad para conocer toda clase de negocios, es rebelarse contra el precepto del artículo 117 de la Constitución, idéntico al 124 de la vigente;

el texto expreso se necesita, no para negar, sino para conceder una facultad determinada a algunos de los Poderes Federales".

Y si esto decimos cuando las leyes callan ¿qué cabe alegar, cuando prohíbe expresamente que los poderes procedan de determinado modo? Tal es el caso, de la delegación de un poder a otro poder. El artículo 49 que conocemos con sólo haber puesto: "NO PODRAN REUNIRSE DOS O MAS PODERES EN UNA SOLA PERSONA O CORPORACION, bastaría para pensar que las cámaras no pueden delegar en el Presidente la facultad legislativa, porque de hacerlo, se reunirían dos poderes: el Legislativo y el Ejecutivo. Pero a mayor abundamiento, el artículo agrega: NI DEPOSITARSE EL LEGISLATIVO EN UN SOLO INDIVIDUO, como si temiera no haber sido lo suficientemente explícito. De modo que siendo el Presidente un individuo, la Constitución le prohíbe aceptar el papel de legislador, y a las Cámaras el poder de conferírsele. Si no obstante, estas Cámaras le dicen al Ejecutivo, delegamos en tí la facultad de legislar en materia hacendaria, hacen algo contra el tenor de la Constitución, la cual siempre está por encima de ellos, hacer algo contra una ley eminentemente prohibitiva, y por ende algo falso y sin valor. Así, las leyes que expida el Ejecutivo en virtud de esa delegación, estarán viciadas de nulidad. Nuestra Constitución, sin embargo, prevé un caso, pero sólo uno, en que por excepción se permite al Presidente que agregue a sus funciones, las que son propias del legislador, esto es, el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29 que hemos estudiado.

De modo que cuando el país se vea invadido, esté perturbado gravemente el orden público, etc., el Presidente de acuerdo con los Ministros y con el Congreso, podrá suspender las garantías individuales que se opongan a la acción rápida que requieran las circunstancias. ¿Es el caso de la reunión en el Ejecutivo de la facultad de legislar? El artículo 29 no lo dice, pero el 49 lo supone. Podrá, pues, suspender las garantías individuales y verse autorizado al mismo tiempo por el Congreso, para tomar toda clase de medidas, aun legislativas que le permitan hacer frente a la

situación; más fuera de este caso de excepción no podrá jamás legislar. Por lo mismo si el Congreso resuelve en un momento dado, sin que medie suspensión de garantías, que el Ejecutivo puede legislar en tal o cual ramo, se sale de sus atribuciones y otorga facultades que no puede otorgar. Y si el Ejecutivo llega a expedir leyes en virtud de esa delegación, esas leyes no serán obligatorias, carecerán de fuerza y cualquiera podrá desobedecerlas sin responsabilidad, porque todo poder que no venga de las leyes, es una infracción de las leyes.

No conozco en ninguna Constitución o cuando menos no tengo noticias, precepto alguno que autorice al Poder Legislativo para delegar sus atribuciones, y estoy por creer que sólo entre nosotros ha existido esa práctica antijurídica. El caso de excepción, o sea el de las facultades extraordinarias motivadas por la suspensión de garantías individuales, equivale a la ley marcial y a la declaración de estado de sitio de que hablan los autores extranjeros.

CAPITULO II.

Antecedentes Históricos de Nuestras Constituciones
y de las Facultades Extraordinarias

El 22 de octubre de 1814 se publicó el primer Decreto Constitucional, como la manifestación plena de la libertad de la Nación Mexicana. Este documento es la famosa Constitución publicada en Apatzingan, que declara que la soberanía reside originalmente en el pueblo, que proclamó la división de los Poderes y que el gobierno se instituye para la protección y seguridad de todos los Mexicanos, creando un gobierno exclusivamente nacional, rompiendo todo vínculo con el extranjero. Después de una serie de convulsiones políticas, en cuyo período se dió el Plan de Iguala proclamado por Iturbide que declaraba la Independencia de México, pero dejando a la Nación Mexicana encadenada a Fernando VII, estableciendo la forma de gobierno monárquico, conservando los fueros y propiedades del clero y los privilegios e inmunidades del ejército. El Plan de Iguala recibió su sanción con algunas modificaciones en los tratados de Córdoba celebrados el 24 de Agosto de 1821, en los que intervinieron don Juan O'Donojú virrey de la Nueva España y don Agustín de Iturbide. La Independencia se consumó el 27 de septiembre de 1821, y la junta gubernativa provisional convocó en noviembre del mismo año a elecciones para las Cortes o Congreso. Este se instaló en febrero 24 de 1822 y declaró que en él residían los tres Poderes del ejercicio de la soberanía; pero que interinamente delegaba el Ejecutivo en las personas que formaban la regencia, y el Judicial en los tribunales de justicia. No habían pasado tres meses de instalado el Congreso, cuando la guarnición de México proclamó emperador a don Agustín de Iturbide, estableciéndose la monarquía por decreto de 24 de febrero de 1822. Después de una serie de acontecimientos de trascendental importancia para el futuro de la nación, que trajo consigo la caída del imperio y el desconocimiento del Plan de Iguala y de los tratados de Córdoba, se expidió el 4 de octubre de 1824 la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estableció la República Federal, declaró que los Estados son libres, soberanos e independientes en su política interior; proclamó que la soberanía reside esencial y radicalmente en el pueblo; que el Supremo Poder se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, SIN QUE JAMAS



PUEDAN REUNIRSE DOS O MAS DE ELLOS EN UNA PERSONA O CORPORACION; garantiza a cada hombre el derecho de que se le administre pronta e imparcial justicia. Su error a mi juicio consistió en consagrar la intolerancia religiosa y el fuero personal en favor de los militares y eclesiásticos, pues esto precipitó los acontecimientos en su contra, pues constituyó un instrumento valiosísimo en manos de los monarquistas, quienes valiéndose de ese pretexto y explotando el fanatismo del pueblo, fácilmente lo arrastraron a la rebelión que estalló en Orizaba y Córdoba el 24 de abril de 1834, la cual derrocó al gobierno federal substituyéndolo por el régimen llamado del centralismo. Después de una época de acontecimientos turbulentos el pueblo logra recobrar su libertad el 6 de diciembre de 1844. Se pretende seguir un procedimiento absurdo para la elección del Presidente, contra el cual se levanta la opinión pública obligando a los autores a modificarlo y en agosto de 1846, convocaron a un Congreso que se encargara de constituir a la nación, con una forma de gobierno conforme a la voluntad nacional, quedando excluida la monarquía; resultado de este movimiento fué volver al imperio de la Constitución de 1824.

Pero el partido liberal propuso el acta de reformas con fecha 18 de mayo de 1847, un medio práctico de garantizar los derechos del hombre, entonces nació el juicio de Amparo, iniciándose al mismo tiempo reformas trascendentales en el terreno de la política. El clero no conforme promueve un pronunciamiento que estalló en Guadalajara (12 de octubre de 1852), se llamó al poder al Gral. Antonio López de Santa Anna, quien ejerció la más funesta de las dictaduras. Pero pronto el pueblo despertó rebelándose contra la tiranía y el 10 de marzo de 1854 se dió en Ayutla el grito de la libertad. Después de un año de encarnizada lucha, la razón y la justicia triunfaron contra el despotismo y la tiranía, se expidió la convocatoria para la elección de los representantes del país, las que principiaron sus labores en la Ciudad de México el 14 de febrero de 1856. Contando con las experiencias del pasado se presentó al Congreso el proyecto de Constitución donde se reconocía y respetaba el sentimiento unánime del

pueblo, otorgándosele como fruto de sus nobles sacrificios la libertad de enseñanza y la libertad religiosa. Pero el clero aún no estaba conforme y se consagró a formar una opinión contraria a esas libertades, el resultado fué que el artículo que garantizaba la libertad religiosa no fuese aprobado. Todavía no conformes siguieron luchando porque la Constitución no llegara a ver la luz, pero afortunadamente y para el bien del país, fracasaron en su intento.

La nueva Constitución, en el capítulo referente a la división de los Poderes, decía en su artículo 50. "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. NUNCA PODRAN REUNIRSE DOS O MAS DE ESTOS PODERES EN UNA PERSONA O CORPORACION NI DEPOSITARSE EL LEGISLATIVO EN UN INDIVIDUO".

Una Constitución, para ser respetada y obedecida, necesita responder a las necesidades inmediatas de orden público, y la Constitución del 57 fué hecha para satisfacer a los entusiastas esfuerzos del partido liberal. Y esto ha sucedido siempre con todas nuestras Constituciones, por eso nuestras grandes ilusiones no se han realizado; la Constitución ha hecho un papel decorativo y ha estado teóricamente por encima de todas las leyes y de todos los mandatarios, se ha venido burlando por muchas leyes y por todos los mandatarios.

La primera virtud de la Constitución del 57, es su principio federal; otra es su título primero consagrado a la declaración DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE, aceptándose como base y objeto de las instituciones sociales. Los creadores de la Constitución del 57, obedecieron a todas las influencias de aquel momento político, todavía sentían el temor contra el absolutismo central que derrocaron con don Antonio López de Santa Anna. Es por esto que dieron al Congreso la más alta supremacía y hay que advertir que el Congreso prescrito por los Constituyentes era de una sola cámara. El Congreso era la representación de la soberanía popular y sobre ella no podía haber según los Constituyentes, nada ni nadie. El Ejecutivo, por las facultades que tiene, debe estar sujeto a la obediencia del Congreso que no tiene fuerza física, pero sí,

la más alta investidura moral, entonces la Asamblea conservó el derecho de destituir al Presidente con solo la declaración por la mayoría de sus miembros, de que había lugar a proceder contra él.

El sistema que han seguido nuestros Constituyentes es el de imponer al pueblo la Constitución que ellos mismos elaboran, es decir, no se consulta para nada al pueblo. El Congreso Constituyente cubre con solo su título todas las necesidades del principio democrático; habla y estatuye en nombre del pueblo, lo representa porque se llenaron todas las formas prescritas para su elección. Esto desde luego es falso porque es absurdo suponer que el pueblo delega la suma de su soberanía al ejercerla en el acto más solemne, para conferirla entera a un Congreso, no de representantes, sino de amos. Según la teoría científica, la soberanía reside siempre en el pueblo y no se delega ni en todo ni en parte porque es indivisible. El mal de nuestras Constituciones estriba, en que los Congresos Constituyentes más que teorías han empleado ficciones. Poco importa que una convención constituyente sea de origen popular o no, numerosa o reducida, lo importante es que sea sabia y que no pretenda ejercer la soberanía nacional, sobre un pueblo sumiso, que no imponga la Ley, sino que solamente la proponga a la soberanía nacional, para que la acepte o la rechace. Nuestros Constituyentes no han tomado para nada en cuenta la conformidad del pueblo, por eso es que ninguna Constitución ha llegado a la autoridad plena que le corresponde como Ley Suprema de la Nación. Esta afirmación queda plenamente comprobada y justificada por las frecuentes violaciones de que ha sido objeto.

Como vemos por el estudio que acabamos de hacer de la Constitución del 57, los Constituyentes encargados de elaborarla, experimentaban un pánico terrible contra el Poder Ejecutivo, nacido sin duda alguna de las experiencias del pasado, todavía estaba fresco el recuerdo de la despótica tiranía de Santa Anna. En tales condiciones ni siquiera se pensó en las facultades extraordinarias. No por eso estoy de acuerdo en que al Poder Legislativo se le haya dado toda la preponderancia, colocando al Ejecutivo en un plano de subordinación, pues el exceso y el defecto

siempre conducen a resultados equivocados, máxime que en la Constitución del 57, el Poder Legislativo estaba depositado en una sola Cámara. Por lo avanzado de mi trabajo creo que ya se habrá captado mi ideología, mi sentir y mis aspiraciones en el problema que tratamos. Lo que yo deseo es que ninguno de los Poderes que forman el Supremo Gobierno, tenga exceso de Poder, que ninguno de ellos esté subordinado a los otros y que estos sean libres y soberanos en el ejercicio de las funciones que se les tienen encomendadas, sin más límite que los que les señala la propia Constitución. No estoy de acuerdo en que el Poder Legislativo delegue sus facultades al Ejecutivo, pues esto trae como consecuencia lógica el exceso de Poder, es decir, el robustecimiento de uno de los Poderes en perjuicio de otro. En último caso las facultades extraordinarias solo pueden aceptarse en un caso, en el de la suspensión de las garantías individuales, pues como dice el Maestro Tena Ramírez, si es fácil fingir un estado social delicado, no es tan fácil inventar ese estado para el efecto de suspender las garantías individuales, (Pág. 212, Dcho. Const.) Para que este principio sea respetado, considero fundamental la modificación del artículo 49, a mi juicio el citado precepto debe estar redactado en los siguientes términos: "EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACION SE DIVIDE PARA SU EJERCICIO EN LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL NO PODRAN REUNIRSE DOS O MAS PODERES EN UNA SOLA PERSONA O CORPORACION NI DEPOSITARSE EL LEGISLATIVO EN UN SOLO INDIVIDUO. SE OTORGARAN AL EJECUTIVO FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR, EN LOS CASOS DE SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES, CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 29. EN NINGUN OTRO CASO SE OTORGARAN ESTAS FACULTADES AL EJECUTIVO".

Creo que en esta forma se pondría término a la práctica de otorgar facultades legislativas al Ejecutivo en tiempo de paz, pues existiría una base sólida e inconvencible para el otorgamiento de dichas facultades. Ya no existiría el problema de interpretación, pues el precepto sería claro y preciso en su contenido, la Constitución quedaría plenamente protegida, nuestros Congresos

no tendrían motivo ni pretexto pues carecerían de base para delegar sus funciones en tiempo de paz, ¿cómo lo justificarían?, faltaría el requisito indispensable de la previa suspensión de las garantías individuales. Ustedes me dirán que ya el Art., 29 habla de la suspensión de las garantías individuales para el caso de conceder las autorizaciones necesarias al Ejecutivo para que haga frente a una situación de emergencia, pero debemos también reconocer que el Art. 49, es el que ha servido de base para el otorgamiento de las facultades extraordinarias, precisamente porque no establece ese requisito, y aunque resulta absurdo e inalicable, así se ha hecho en múltiples ocasiones, mereciendo la aprobación de la Suprema Corte. Al Art. 49, debe quitársele el párrafo que dice: "SALVO EL CASO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS". Pues dá la impresión de que nuestra Constitución admite la fusión de Poderes, posiblemente nosotros lo entendamos en forma distinta pero no así los encargados de legislar quienes han abusado de esa excepción. Debe destruirse toda posibilidad por remota que esta sea, de una posible fusión de Poderes, no debe existir ni el más leve e insignificante pretexto que sirva de base a un Congreso irresponsable, para que delegue, sin existir motivo ni causa justificada, sus funciones.

CAPITULO III.

Ultima Reforma Constitucional en los Artículos
131 y 49 Consts.

En diciembre de 1950 la Cámara de Diputados recibió diversas iniciativas del Ejecutivo que forman un conjunto de medidas radicalmente opuestas al régimen normal de nuestras Instituciones Constitucionales.

Se apunta sin poner énfasis en los datos que pudieron ser más alarmantes para la opinión pública, que la justificación de esas medidas está en la presentación de un estado de emergencia creado por la tensa situación internacional, y con más suavidad todavía, las exposiciones de motivos y las informaciones oficiales y oficiosas sobre esas iniciativas sin atreverse a desconocer la obvia anormalidad de las disposiciones que ellas contienen, procuraron diluir esa anormalidad en explicaciones vagas, en la invocación del carácter extraordinario que tenía la emergencia y en el supuesto de que, en todo caso, se trataba solamente de una interrupción de las normas constitucionales. Pero lo cierto es que en su texto mismo, las iniciativas sometidas al Congreso implicaron una ruptura del orden constitucional. Tanto que una de esas iniciativas consistió abiertamente en proponer que se lleve al Artículo 131 de la Constitución una adición que destruye o anula, prácticamente, el texto constitucional vigente. Y aun las propias comisiones de la Cámara de Diputados encargadas de dictaminar sobre esa iniciativa, reconocen expresamente esa contradicción con el texto de la Carta Magna y propusieron..... yendo más allá que el Ejecutivo....., que se modificara el Art. 49 de la Constitución, el que establece que no podrá depositarse el Poder en una sola persona, para hacer posible explícitamente, ya como parte del sistema constitucional básico, esa violación manifiesta de uno de los principios que es substancial en nuestro régimen jurídico.

Nadie ignora..... y las propagandas internacionales se encargan de evitarlo fomentando psicosis colectivas....., que la situación internacional ha alcanzado una tensión que hace posibles e inminentes los peores augurios en contra de la paz. Y mucho antes que ahora, hace medio año y hace siete años y prácticamente, aun desde el momento mismo en que cesaron las operaciones militares de la pasada guerra, nadie ha ignorado

que esa cesación de violencia, no acompaña ni seguida de las condiciones indispensables para restaurar la paz y organizar con justicia y libertad el mundo, significaba solamente una situación precaria, transitoria, de franca gravitación hacia nuevos y tal vez más hondos y crueles conflictos internacionales.

Para nadie en consecuencia, puede ser una sorpresa la situación internacional de ahora y para nadie, tampoco, puede ser dato nuevo el de la necesidad de que se adopten medidas que con ágil firmeza permitan hacer frente a las amenazas que esa situación encierra para México.

Lo extraordinario, lo injustificado, es que por una parte, sea hasta ahora cuando el Gobierno pensó en la necesidad de que se adopten medidas para enfrentarse a los peligros, desde hace tanto tiempo amenazantes de un conflicto internacional, y que ya, ante la inminencia de esos peligros, todavía en lugar de pensar en las medidas concretas de preparación, optara por el camino de las autorizaciones generales, y peor aún, que la mayoría oficial en la Cámara hubiese aprovechado la dolorosa y lamentable situación mundial y la impreparación injustificable de México, para erigir en sistema permanente un régimen de concentración de facultades en un solo hombre, destruyendo así, hasta los cimientos, la posibilidad misma de un régimen Constitucional, de un Estado de derecho.

Peor aún es esa conducta y más peligrosa y más reveladora de propósitos ulteriores, cuando se piensa que en la Constitución misma hay los remedios para atender emergencias como esa, en casos análogos, en que la emergencia sobreviene encontrándonos culpablemente impreparados. Decir que la situación reclamaba la posibilidad de adoptar medidas excepcionales y de hacerlo oportunamente, no da justificación a las iniciativas que comentamos. El Congreso se ha distinguido por su servilismo al Ejecutivo pues la oposición que en él han presentado los Diputados de la minoría, salvo contadísimas excepciones, no ha podido ser secundada, a pesar de sus convicciones personales, por ninguno de los miembros de la mayoría encadenados a la consigna. Ciertamente que el Congreso, en estas condiciones,

ni impediría ni retardaría la adopción de las medidas que fueron propuestas como indispensables para el bien de la Nación. Y ciertamente el propio Congreso aceptaría seguir en un período extraordinario de sesiones para conocer de todas las iniciativas que se encuentren en el caso dicho y no hay riesgo de que el Ejecutivo, respetándose cuando menos la forma constitucional que tiene valor por sí misma, llegara a encontrarse desarmado ante la emergencia e incapacidad para hacer frente a la grave responsabilidad del Gobierno. Sin alteración, pues, al régimen formal de la Constitución, puede lograrse todo cuanto se dijo querer lograr por medio de esas iniciativas. Y si todavía eso no fuera bastante, quedaría el camino excepcional de las facultades extra-ordinarias, duro y peligroso para el pueblo, pero siempre y por definición pasajero, transitorio, limitado en propósitos, en alcance y en tiempo. ¿Pueden haber escapado estas consideraciones a quienes formularon las iniciativas que comentamos o a quienes, haciendo la mayoría oficial en la Cámara, dieron su voto favorable a dichas iniciativas? No es posible creerlo. Hay que pensar, por tanto que en realidad se trató de organizar el derrumbe del régimen constitucional demoliendo uno de sus cimientos, que es la separación de Poderes. Ya es bastante tener que sufrir las restricciones, las privaciones, la angustia y quizá otros muchos sacrificios positivos que serán demandados del pueblo invocándose los riesgos que nos puedan amenazar. No es debido que se agraven esos males con otro tal vez mayor, que es, de cortar las raíces mismas de la posibilidad de que México alcance una convivencia libre, justa, suficiente. Tal vez mayor, porque lleva en sí mismo, esta negación del régimen democrático, el principio mortal de la contradicción, ya que se hace precisamente en nombre y diciendo que para garantizar la salvación del propio principio democrático.

No es cierto que fuesen necesarias las reformas constitucionales que comentamos, ni que lo sean las leyes vagas e incoherentes de autorizaciones generales. Es necesario que este mal no vuelva a repetirse, ahora el atentado ya está consumado. El gobierno, que tiene la dura e inescapable responsabilidad de ha-

cer frente a una situación de emergencia, tiene dentro de la Constitución, todos los medios para cumplir con su deber.

Más aún, cuando se acercan momentos de prueba para el pueblo, el Gobierno tiene la necesidad y deber imperioso de librarse de una cadena ficciosa, de asumir con limpieza una verdadera representación nacional, de eliminar cuanto antes los obstáculos que han impedido el funcionamiento de las instituciones democráticas escritas en la Constitución y de establecer los cauces para dar a la Nación los caminos y las garantías que son adecuadas a una convivencia ordenada, libre y justa.

La Comisión presentó a discusión el dictámen de reformas al art. 131 Constitucional, al que según dijeron los Diputados de Acción Nacional en brillante debate, puede reducirse a esta afirmación: "TE DAMOS MAS DE LO QUE NOS PIDES EN TU INICIATIVA; Y PIDE MAS PARA DARTELO. De la exposición de motivos se desprende el rubor que a los autores de la iniciativa les provocaba la proposición; sostienen en ella que no se trata de mutilar las funciones específicas del Congreso ni mucho menos de pretender suprimir el Poder Legislativo; que lo que se pretende es obtener mediante cooperación de los Poderes, agilidad y rapidez en el trámite de los menesteres que la iniciativa enumera; que aun cuando efectivamente se conceden al Ejecutivo facultades legislativas, eso no quiere decir que los Diputados y Senadores salgan sobrando en la vida institucional de la Nación.

La Comisión dictaminadora dejando a un lado los aspectos técnicos y los remilgos discretos de la exposición de motivos, traducida en buen romance, se reduce a pedir que el Congreso claudique de funciones específicas en favor del Ejecutivo, de juntar en una sola persona las facultades de ambos poderes; como el Congreso no está facultado por la Constitución vigente por esa claudicación, la Comisión muy digna, muy independiente, muy libre descubrió que para acceder a los deseos de la iniciativa era necesario modificar además el artículo 49 para autorizar al Congreso a que renunció a sus funciones específicas. (Y así lo hicieron, increíble pero desgraciadamente cierto, el servi-

lismo de los que forman el Congreso de la Unión no tiene límites).

Después de dar primera lectura a los dictámenes sobre la avalancha de leyes que las Secretarías de Estado acostumbran enviar a la Cámara, se llegó a la lectura del dictámen que nos ocupa, originándose una seria discusión por parte de los Diputados que forman la oposición dentro del Congreso. El primero en abordar la tribuna fué el Diputado Chapela por Acción Nacional, el Diputado Chapela inició su intervención pidiendo a la asamblea una atención especial para el asunto que se estaba tratando, ya que merecía por su importancia que traía aparejada una grave responsabilidad para todos los miembros de la Cámara: "Muy posiblemente estemos" —dijo— "frente al caso más importante que haya sido sometido al estudio de esta Cámara".

Y continuó declarando: "No se trata de ningún enjuiciamiento personal, no es momento de posturas de partido; se trata de un asunto en que se versa la existencia misma de nuestra estructura democrática".

Recordó las reformas hechas a la Constitución en 1938, en su artículo 49, "cuando era tan grande la fuerza personal de un hombre" —Cárdenas—, en el sentido de impedir que se continuase la práctica viciosa de que el Congreso concediese facultades extraordinarias al Ejecutivo. La exposición de motivos hablaba de la necesidad de no "menoscabar las actividades del legislativo, contrariando el sistema de gobierno representativo y popular". Y estimaba que la concesión de facultades extraordinarias entrañaba un "peligro de dictadura personal". Y anotó el orador: "Lo que se nos pide en esta vez no es siquiera lo que entonces se consideraba —por la iniciativa leída— como un gran peligro. Lo que ahora se nos pide es mucho más. "Llama la atención en primer lugar el celo de las comisiones para dar al Ejecutivo todavía más de lo que pedía", ya que se trata de que "una nueva iniciativa, la de reformas al art. 49, se apruebe por carambola". Y señaló cómo la actitud de las comisiones equivalía a que, al darse cuenta de que la iniciativa del Ejecutivo

no cabía dentro de nuestro sistema constitucional, se aplicaran —como lo hicieron— a destruir el régimen constitucional. “Pero lo más importante es el vicio en que se reincide en aligerar la carga del Poder Legislativo, para acumularla en el Ejecutivo. El dictámen no obliga al Congreso a abdicar de sus facultades, simplemente lo autoriza para que, cuando se lo pida el Ejecutivo, abdique”.

La historia de México es la historia de un pueblo en lucha por darse un régimen de instituciones. Hemos tenido bajo el régimen constitucional situaciones y anormalidades y todas han podido ser resueltas dentro del régimen constitucional, inclusive la del Estado de Guerra. ¿Qué necesidad tenemos de acumular dos poderes en una sólo? ¿Qué, un principio constitucional va a partir de la base de que México va a vivir siempre en la anormalidad?

“Por la falta de técnica en el dictámen, por lo absurdo que es renegar de nuestras luchas por la democracia, por lo inútil que es la modificación teniendo como tenemos caminos normales para hacer frente a la situación, era de rechazarse el dictámen. El Diputado por el PRI, Pérez Gazga contestó diciendo, (palabras textuales), que los Constituyentes de Querétaro no habían incluido el párrafo del artículo 49, agregado por la reforma de 38 que eliminó las facultades extraordinarias para el Ejecutivo. Defendió la actitud de las comisiones diciendo que le parecía muy natural que cuando, al estar estudiando una reforma que les parecía indispensable, se encontraran con que quedaría en contradicción con otros preceptos constitucionales, propusieran una reforma de estos últimos preceptos. Explicó la forma en que operan las facultades extraordinarias y pidió la aprobación del dictámen.

El Diputado Jaime Robles presentó una argumentación incontestable. Principió su discurso haciendo notar que la vida institucional descansa sobre tres columnas fundamentales: efectividad del sufragio, representación auténtica y separación de poderes. Y en tales condiciones cuando una iniciativa tiende a reunir dos de ellos en uno solo “nos encontramos ante un cam-

bio de fisonomía política de nuestro pueblo. "Sabemos perfectamente que en México no hemos vivido un régimen de separación definitiva entre los poderes: el que hace la ley, el que la hace cumplir y el que la aplica. Más bien hemos vivido ante una realidad hiriente en que una persona ha tenido todas las facultades, pero esto como algo transitorio, como una situación por salir de la cual pugna el pueblo de México. Y cuando de la propia Constitución nace la tendencia a acabar con la división de poderes, debe cubrirse de luto la conciencia nacional".

"No tenemos porqué arrancar al Poder Legislativo una función fundamental e irrenunciable como es su intervención en la vida económica del país". "Sin decirlo expresamente, el Ejecutivo en la iniciativa deja ver la necesidad que tiene de facultades extraordinarias para hacer frente a una situación de emergencia. Y las comisiones no sólo consideraron necesario concedérselas, sino que se lanzaron a reformar la Constitución. Y es tanto más grave esto, cuanto que el pueblo no ha sido consultado. El pueblo que quiere vivir en una democracia que se integra y funciona sobre los tres pilares fundamentales apuntados".

"Si se considera que el período de sesiones del Congreso es muy corto, para que pueda seguir de cerca la vida económica tan cambiante, una de las soluciones podría ser declararse reunidos permanentemente. Si se afirma que no hay para qué el Congreso conserve esta facultad nimia de fijar tarifas y restricciones, cabe perfectamente la posibilidad de hacer una ley que enmarque la actividad del Ejecutivo".

"Pero estamos hablando de un estado de emergencia y ni siquiera sabemos oficialmente, como Congreso, que existe esa emergencia. ¿Porqué no se ha llamado al Secretario de Hacienda y al Secretario de Economía, para que den a conocer la realidad de la situación existente?. Entonces sí podría la Cámara obrar de acuerdo con la realidad. Ninguno de los caminos ordinarios hemos agotado. Hemos recurrido a cercenar algo que está en el patrimonio del pueblo de México. Es la fisonomía política del pueblo de México la que se encuentra en juego".

El Diputado Rocha abordó la tribuna para defender el dictámen. Dijo que no se trataba de sorprender al pueblo, pues la reforma una vez aprobada por la Cámara de Diputados, tendría que pasar al Senado y de allí a las Legislaturas de los Estados, con lo cual el pueblo podría enterarse perfectamente de lo que estaba pasando. Dijo que la alarma de la reunión de dos Poderes en uno solo, es un viejo temor alegado en muchos parlamentos. Y citó a Madison y a muchos más para tratar de demostrar que sólo se estaba en peligro de caer en la tiranía, cuando todas, absolutamente todas las facultades de uno de los Poderes se sumaban a otro. Lo que no demostró fué que el ir las entregando una por una, fuera muy democrático. Y ese era el punto de discusión. El dictámen como es lógico suponer, fué aprobado en lo general y en lo particular, por 86 votos contra 4.

¿Cómo fué la abdicación del Congreso?

Llegó a la Cámara una iniciativa para adicionar el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultando al Ejecutivo para aumentar o disminuir las cuotas de las Tarifas de Exportación e Importación expedidas por el Congreso de la Unión. La exposición de motivos confirmaba en plenitud la afirmación de la Sabiduría Popular; explicación no pedida, acusación manifiesta. La tarascada evidente que se lanzaba sobre las facultades del Congreso, la disimulaban entre frases encendidas de ternura. "La naturaleza de las altas funciones encomendadas al Congreso de la Unión le impide descender a los detalles". "El Congreso subsiste y el Ejecutivo simplemente colaborará con él en una mínima proporción". "Es evidente que al concederse al Ejecutivo la facultad que se pretende con esta iniciativa no asumirá las funciones propias del Congreso ni éste, por tanto, desaparecerá, ya que continuará teniendo la potestad legislativa".

Invocando una situación de emergencia no declarada, la iniciativa propuso adicionar el artículo 131 constitucional en el siguiente párrafo: "El Ejecutivo Federal queda facultado para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión; crear y su-

primir las propias cuotas, así como restringir y aún prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda, la determinación de los precios y proteger la producción nacional, así como cualquier otro propósito en beneficio del país”.

En buen romance, la adición se concreta a otorgar al Ejecutivo facultades para que legisle en materia económica, suprimiendo el requisito que en la práctica se reduce a mero formalismo de consultar al Legislativo sobre estos menesteres. Si al fin y al cabo el Congreso aprueba en unanimidad conmovedora toda iniciativa procedente del Ejecutivo lo mejor es suprimir, en mutilaciones progresivas, el engorroso formulismo que retarda dos días las decisiones presidenciales.

La cosa se puso difícil para la Comisión Dictaminadora; la petición se concretaba a solicitar del Congreso renuncia a sus facultades y la Constitución —que además es la bandera— no autoriza tal renuncia. Pérez Gazga, llegó a un descubrimiento prodigioso: si la Constitución no autoriza al Congreso para que renuncie a sus facultades, hay que modificarla para que dé la posibilidad de claudicación. Y con la alegría del chiquillo que obtiene un triunfo difícil, lanzó a los vientos el parto rollizo de su entendimiento. Si el artículo 49 prohíbe a los Diputados que claudiquen de su misión, lo más sencillo es modificarlo para que los autorice. Y propuso en el dictamen la aceptación total de la iniciativa siempre y cuando previamente se modificara el 49.

El Diputado Chapela, de la oposición, abrió el fuego en realidad, afirmó, el texto del dictámen se reduce a una mínima expresión: te hemos dado más de lo que pediste; y pide más para dártelo. Es la renuncia de la dignidad, la claudicación de funciones irrenunciables, el abandono de la misión. No hay una sola razón que justifique elevar el servilismo a la categoría de mandato Constitucional. Hay muchos caminos para conciliar la situación de emergencia que se deje entrever en la exposición de motivos con la dignidad cuyo patrimonio debemos defender. Con los textos Constitucionales en vigor, México ha hecho fren-

te a situaciones de angustia y dramatismo mucho más agudos que los actuales. Y ha salido adelante dejando a salvo la integridad del Congreso y obteniendo las metas trazadas.

Resulta difícil creer que un hombre de la cultura e inteligencia del Diputado García Rojas, se haya expresado en los siguientes términos: "no hay razón para alarmarse; si nosotros, los Diputados, nos equivocamos, queda la instancia del Senado y de las Legislaturas de los Estados. Que ellos se encarguen de rectificarlos, y si hoy todos nos equivocamos, ya vendrán otras Legislaturas par corregir el error. "Vaya manera de pretender quedar libre de responsabilidad", indudablemente que no se expresó así el eminente jurisconsulto en cuya función su capacidad es indiscutible, sino en su carácter de Diputado, miembro del PRI.

El Diputado Pérez Gazga insistió mucho en que las Comisiones Dictaminadoras "tropezaron" con el artículo 49 que al prohibir al Congreso que se convierta en claudicante, le impide lógicamente que claudique. Claro que el artículo 49 es un tropezizo y para eso está en la Constitución. Es el tropezón que encuentran los intrusos, al modificarlo han quitado el tropezón y han dejado el patrimonio que debiera guardar con celo devoto, a merced de las ambiciones. Después vino la votación, y en unanimidad conmovedora todos los Diputados del PRI sin excepción, votaron en favor del Dictámen y así se consumó un acto que agrega un eslabón más a la cadena, la erección del servilismo, de la entrega, de la renuncia, a la categoría Constitucional. Ojalá que si ahora los votos de la oposición fueran casi nulos, la Ciudadanía los recoja y los multiplique.

Posiblemente, cuando el Ejecutivo presentó la iniciativa de reformas que comentamos, hayan existido idealistas que pensaron que el Congreso no daría su voto aprobatorio a dicha iniciativa; es tiempo de que todos nos convenzamos de la irresponsabilidad y servilismo de los que forman el Congreso de la Unión; debemos convencernos también, que en realidad se trata de organizar el derrumbe del régimen Constitucional, demoliendo uno de sus cimientos, que es la separación de Poderes. Este es el resultado de la dictadura oloctoral que en México existe. Por

todo esto me atrevo a proponer que los artículos 29 y 49 de la Constitución sean modificados de tal manera que impidan la repetición de estos actos bochornosos, y si esto no es suficiente, no tengo empacho en proponer que estos artículos sean de tal manera modificados, que prohiban terminantemente la práctica viciosa de que el Congreso conceda al Ejecutivo facultades legislativas.

CONCLUSIONES.

Capítulo 1o.

Por las diferentes teorías que existen sobre la división de los Poderes inferimos que el fin esencial de esta Institución es la de combinar acertadamente los Poderes que forman el Supremo Gobierno. La división de los Poderes debe inspirarse en la colaboración de los Poderes entre sí, limitándose en el ejercicio de sus facultades, pero esta colaboración debe hacerse sin que ninguno de ellos renuncie a las facultades que le son propias en beneficio de otro, pues entonces la colaboración se convierte en servilismo.

—o—

El pueblo instituye al Gobierno para su beneficio, en consecuencia no puede ni debe querer aquello que se convierta necesariamente en su daño y perjuicio, y como la absorción de la soberanía nacional por parte del gobierno sería en su daño y perjuicio ya que quedaría reducido a la esclavitud o por lo menos a una condición incierta e incalificable, es de todo punto cierto que al pueblo no le conviene ni puede querer hacer la delegación completa de su soberanía y abdicación también completa de ella. Para que no se verifique ni esa delegación ni esa abdicación es preciso que el Supremo Gobierno se ejerza dividiéndolo en esas tres manifestaciones que son tradicionales, el Legislativo, Ejecutivo y el Judicial.

—o—

Por el texto de los artículos 29 y 49 de la Constitución, tal parece que en la misma Constitución nace la tendencia a destruir la división de los Poderes. El artículo 49 en su segunda parte dice: "NO PODRAN REUNIRSE DOS O MAS DE ESTOS PODERES EN UNA SOLA PERSONA O CORPORACION, NI DEPOSITARSE EL LEGISLATIVO EN UN INDIVIDUO SALVO EL CASO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO DE LA UNION, CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 29. Tal parece que el Constituyente vió en las facultades extraordi-

narias una verdadera fusión de Poderes. El artículo 29 no establece ninguna limitación de las facultades que deben otorgarse y en tales circunstancias las citadas facultades resultan muy peligrosas para la seguridad y bienestar del pueblo, un Congreso irresponsable o guiado por un espíritu de partido puede otorgar tal número de facultades que de hecho se establezca en México la dictadura.



Por las razones apuntadas soy de la opinión que las facultades extraordinarias no son indispensables para un buen gobierno, por el contrario constituyen un serio peligro, principalmente en México donde el Ejecutivo de la Unión es absoluto pues no existe oposición dentro de las Cámaras, oposición que pudiera obligarlo a mantenerse dentro de los carriles constitucionales.

Mientras el texto del artículo 49 sea el mismo, se seguirá abusando de él, la historia nos demuestra con hechos como se ha abusado del citado precepto constitucional.



El artículo 49 autoriza la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión; el artículo 29 exige como condición para la concesión de dichas facultades, el que exista una situación de emergencia que justifique tal medida y establece como requisito previo, la suspensión de las garantías individuales. Seguramente lo que el Legislador quiso, fué que no se abusara de este recurso. Sin embargo esta medida que el legislador consideró suficiente para la finalidad deseada, no surtió los efectos deseados, pues las facultades extraordinarias se conceden aún en tiempos de paz, violando gravemente a la Constitución pues se destruye uno de los principios fundamentales de nuestro sistema de gobierno que pretende ser democrático, el de la división de Poderes.

CAPITULO I. (Segunda Parte).

La primera exigencia para una sociedad o colectividad estriba en sus leyes es decir en un conjunto de reglamento a los que los asociados deben someterse, y de donde emanan sus obligaciones y derechos comunes. Siendo el cuerpo social entero el que le da vida a esas tres potestades que son: El Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por éstas consideraciones es lógico suponer que el Poder Legislativo no puede a su arbitrio y entender delegar sus facultades, pues esas facultades se las otorgó el pueblo y por lo tanto son irrenunciables.



Los poderes una vez constituidos y organizados deben ser libres y soberanos en el ejercicio de las facultades que les son propias. Pues ni unas ni otras facultades pueden confundirse, de lo contrario la ley filosófica que nos guía en éste complicado problema sería una mentira, ese universal principio que desde Aristóteles se viene abriendo paso en todas las naciones libres y cultas, no valdría más que una vana palabra. Por eso es que la renuncia que los poderes hacen de sus facultades en beneficio de otro poder no tiene ninguna explicación.

Los poderes públicos para merecer el nombre de tales, deben ser soberanos en su constitución y libres en su ejercicio, apartarse de éstas premisas importa desconocer la índole de las sociedades, el principio que precede a su forma y negar la más bella conquista de los tiempos modernos "EL GOBIERNO DEL PUEBLO PARA EL PUEBLO".

Por el contenido del artículo 49 constitucional inferimos que, siendo el Presidente de la República un individuo, la Constitución le prohíbe aceptar el papel de Legislador y a las Cámaras el poder de conferirlo. Si no obstante las Cámaras le dicen, delegamos en tí la facultad de Legislar en tal o cual ramo, hacen algo contra una ley eminentemente prohibitiva y por ende algo nulo y sin valor. Así las leyes que el Ejecutivo expida en uso de esa Delegación estarán viciadas de nulidad.

Nuestra Constitución prevé un solo caso en que por excepción se permite al Presidente de la República que agregue a sus funciones las que son propias del Legislador. Es el caso previsto por el artículo 49 Constitucional. Si el Congreso se sujetare con todo rigor a lo dispuesto por el artículo 29 Constitucional, evidentemente que la excepción contenida en el artículo 49 a la división de Poderes, no sería un problema. Pues es muy difícil simular una situación evidentemente jurídica, de una farsa.

C A P I T U L O II.

(Primera Parte).

El Constituyente de Querétaro trató de solucionar el serio problema de las facultades extra-ordinarias al Ejecutivo y adicionó el artículo 49 constitucional, dicha adición solo autoriza la concesión de facultades legislativas al Ejecutivo cuando exista una situación de emergencia nacional. Pero desgraciadamente el autor de la iniciativa fué el primero en traicionarla obteniendo del Congreso facultades extra-ordinarias para legislar en el ramo de Hacienda, sin que para justificarlas existiera un estado de emergencia.

El Presidente Cárdenas también trató de poner fin a la práctica anti-jurídica de otorgar facultades extra-ordinarias, y por iniciativa de él que se convirtió en reforma constitucional con fecha 12 de agosto de 1938, se agregó al artículo 49 en su parte final, el párrafo siguiente: "EN NINGUN OTRO CASO SE CONSAGRARAN AL EJECUTIVO FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR". El caso a que se refiere la adición es el caso de excepción contenida en el artículo 49. Lo que realmente se quiso hacer con dicha reforma, fué dejar sin efecto la jurisprudencia de la Corte. Sin embargo la situación al respecto no ha variado en lo más mínimo, el Ejecutivo en diciembre de 1950 obtuvo facultades para legislar en el ramo de hacienda, sin que para ello haya existido una situación de emergencia, resultando dichas facultades notoriamente anti-constitucionales.



Lo extraordinario es que todas las iniciativas encaminadas a acabar con la anti-jurídica costumbre de otorgar facultades extra-ordinarias han salido siempre del Ejecutivo, siendo que él es el único beneficiado con ellas; ya conocemos el caso extraordinario de 1938 en que para derogar una jurisprudencia reformatoria del artículo 49, haya sido preciso la intervención del Constituyente. ¿Porqué la Suprema Corte de Justicia nunca ha impugnado la anti-constitucionalidad de las leyes expedidas en

uso de facultades extra-ordinarias? Es posible que todos los Poderes se hayan confabulado en su afán de violar la Constitución? Lo cierto es que la Suprema Corte ha faltado a uno de sus deberes más altos.



Solo con la división de los Poderes sin que esta Institución tenga excepciones como la contenida en el artículo 49 constitucional, podemos garantizarnos de que si el Poder Legislativo traspasa sus límites, el Judicial hará ineficaz la Ley en su acción contra los individuos; si el Presidente de la República abusa de su autoridad, el Legislativo lo mantendrá en su estera por medio de la responsabilidad y el Judicial anulará sus actos por medio del amparo; el Judicial a su vez hallará el correctivo de su mala administración ahora en la Ley que puede reglamentar sus facultades, ahora en el juicio de responsabilidad que debe castigar la mala conducta de sus jueces.

CAPITULO II.

(Segunda Parte).

CONCLUSIONES:

Una Constitución para ser respetada y obedecida, necesita responder a las necesidades inmediatas de orden público. El mal de nuestras Constituciones es que en su elaboración, no han sido tomadas en cuenta las necesidades y supremas aspiraciones del pueblo; sino que en su elaboración ha imperado el espíritu de partido. Es por ésto que la Constitución ha hecho un papel decorativo y estado teóricamente por encima de todas las leyes y de todos los mandatarios y se han venido burlando de muchas leyes y por todos los mandatarios.



El sistema que han seguido nuestros constituyentes es el de imponer al pueblo la constitución que ellos mismos elaboran, es decir no se consulta para nada al pueblo. El Congreso Constituyente cubre con solo su título todas las necesidades del principio democrático; habla y estatuye en nombre del pueblo. Otro mal de nuestras Constituciones estriba, en que, los Congresos Constituyentes más que teorías han empleado ficciones.



Las leyes fundamentales de un país son aquellas que la nación ha querido que sean el tipo criterio supremo y base de todas las leyes. Una Constitución como ley fundamental debe su origen a las costumbres o a las resoluciones políticas de elevado criterio y patriotismo, intérpretes ambas de la voluntad nacional. Por eso las violaciones a la Constitución son de grave trascendencia para la nación, tanto en el orden político como social.



La Constitución política de un país es de capital importancia pues la Constitución es el código que a todos obliga y protege por igual, es la garantía de todos los derechos del hombre y de

la comunidad, y que por medio del gobierno que ha creado hace efectivas y palpables las promesas de todas nuestras revoluciones sociales, especialmente la que diera independencia a nuestro país y los beneficios inestimables de la libertad. Por eso resulta criminal e inaudita su violación; la Constitución como algo sagrado para un país debe ser amada y respetada por todos, principalmente por aquellos que llevan la dirección de la nave del Estado. Respetando la Constitución es como el gobierno de un país se garantiza una vida permanente y continua, pues evita situaciones peligrosas que pueden degenerar en auténticas revoluciones.

—o—

Por todas estas consideraciones creo que en México no deben existir las facultades extra-ordinarias, debemos ser realistas y no idealistas para convencernos del peligro que estas encierran. Suponiendo sin admitir que las facultades extra-ordinarias sean indispensables para un buen gobierno, coloquémonos en un terreno de absoluto realismo y pongámonos a analizar nuestro sistema de gobierno con todas sus ventajas y desventajas y sobre todo analicemos la práctica electoral que impera en México así como la escasa cultura de nuestro pueblo y llegaremos a la ineludible conclusión de que en México no estamos preparados para semejantes ensayos.

—o—

Considero que si contáramos con una ley electoral de tal manera justa que garantizara plenamente el respeto del voto popular; que los Gobiernos de los Estados fueran libres en el ejercicio de su mandato, en otras palabras que los Estados de la Unión fueran real y positivamente libres y soberanos; que los Municipios fueran también soberanos, es decir que gozaran de independencia económica; solamente así tendríamos Congresos auténticos, libres en el ejercicio de sus altas funciones, ya que en su seno tendrían cabida todos los hombres sin importar su credo político o partido a que pertenezcan, en tales condiciones no encerrarían ningún peligro las facultades extra-ordinarias.

CONCLUSIONES.

Cap. III. 1a. Parte.

No se colabora otorgando facultades y menos se deben considerar a estas como condición indispensable para evitar fusión de Poderes. A mi juicio la concesión de facultades extraordinarias tienen el mismo resultado que el apaciguamiento, te doy para que te conformes, para que ya no me pidas. Para qué engañarnos si sabemos que en todo poder existe un afán de expansión que lo compele a no respetar límites, es un error capital querer evitar el exceso de poder dando precisamente más poder, es como querer extinguir el fuego alimentandolo con combustible. No confundamos colaboración con subordinación.



Vallarta fué un fanático defensor de las facultades extraordinarias, la defensa que de ellas hace es muy brillante por los conceptos vertidos. Lo extraordinario en Vallarta es que considera que cuando el Congreso se constituye en Gran Jurado para juzgar a los altos funcionarios de la Federación, existe una verdadera fusión de Poderes, y no admite la realización de éste fenómeno cuando el Ejecutivo ejerce funciones legislativas. A mi juicio cuando el Legislador ejerce funciones judiciales no hay fusión de Poderes porque éstas facultades judiciales de los órganos legislativos se refieren a la actividad política que desempeñan, solo en este sentido y con este carácter deben aceptarse. Considero que cuando el Ejecutivo está ejerciendo funciones legislativas sí hay fusión de Poderes, porque en este caso el Poder Legislativo hace una renuncia directa de sus funciones, y en el caso de los órganos legislativos que ejercen funciones judiciales, no hay renuncia de facultades sino que los órganos legislativos las reciben directamente de la Constitución.



Cuando un país se encuentra seriamente amenazado ya sea por rebelión contra los Poderes constituidos o guerra con poten-

cia extraña, nadie se atreve a censurar al gobierno por las medidas que se tomen encaminadas a salvar la situación. En consecuencia si estos son los argumentos que invocan los defensores de las facultades extraordinarias, dicho argumento cae por su propio peso por las razones apuntadas. Pero lo normal es vivir en un ambiente de paz, de cordialidad, por lo que debemos procurar la formulación de un régimen de derecho que garantice las prerrogativas esenciales del ciudadano.



La Constitución de un país como Ley Suprema debe ser inviolable, respetada por todos, la mejor manera de que un gobierno se garantice una vida continua y permanente, es enseñando al pueblo el respeto de la Ley en su manifestación más alta; la mejor manera de darle esta enseñanza es por medio del ejemplo.



Es el Poder Legislativo en el que reside la soberanía de los Gobiernos Republicanos, en él reside la facultad de dar leyes. Todo lo que entrañe una disposición o regla a la que tengamos que sujetarnos, compete a éste Poder. Tocándole también su derogación, reforma y dispensa en casos especiales, sus disposiciones no pueden ser derogadas por ninguna otra autoridad, pues de lo contrario su autoridad se vería limitada y no podría llamársele Poder. Por todas las facultades que tiene este Poder fácilmente se comprende su enorme importancia, pues la Ley es el acto supremo del Poder, la regla por la cual se establecen los principios que norman a la sociedad y se determinan las relaciones de los individuos entre sí, de cuya buena o mala formación dependen el progreso y bienestar de los pueblos.



No comprendo por qué los señores Diputados y Senadores no han comprendido la enorme importancia de su misión, me parece imposible concebir semejante ignorancia del deber. Estos

señores están empeñados en acabar con el prestigio de este Poder, convirtiéndolo en instrumento al servicio exclusivo del Ejecutivo. La Constitución debería preveer estos casos de servilismo y evitarlos a toda costa.



Sí considero que las facultades extraordinarias son peligrosas esencialmente en México, es por las siguientes razones:

De sobra sabemos que en México existe la dictadura electoral, en partido único de cuyo seno salen los que han de ocupar los puestos públicos, Diputados, Senadores, Gobernadores y el propio Presidente de la República. En tales condiciones es fácil inferir que el Ejecutivo es absoluto, por la sencilla razón de que los que integran el Poder Legislativo, resultan elementos incondicionales del Ejecutivo de la Unión. ¿Quién nos puede garantizar que el Congreso en un arrebato producido por la conveniencia de Partido o por otros móviles igualmente insensatos una mayoría parlamentaria de acuerdo con el Ejecutivo le otorgue tal número de facultades, que de hecho se establezca en México la dictadura?



Nuestra Carta Magna asigna al Congreso de la Unión una función medular, función a la que no da cumplimiento, es necesario pues, una vida congresional activa y plena que enriquezca el orden público con una auténtica coordinación de Poderes, tal como lo pensaron los padres de la Constitución.



Un falso concepto sobre la lealtad política para el Jefe del Poder Ejecutivo y una exagerada concepción de la disciplina de partido, han constituido la razón del silencio con que los Diputados y Senadores aprueban los proyectos de Ley enviados por el Ejecutivo. La experiencia ha demostrado que tanto los Diputados como los Senadores, prefieren dedicarse a actividades de política inferior a la magna tarea de legislar. A ellos correspon-

de la formulación de proyectos de leyec y el dictámen sobre los enviados por el Ejecutivo. La discusión debe ser pública, indispensable para que el cotejo ilumine los propósitos que se persiguen con la legislación y para que el espíritu de ésta imprima vigor en todo momento a la expresión verbal e impida en la aplicación, la infeliz interpretación letrística. Un gran número de cuerpos legales de suma importancia en las relaciones entre particulares y la de estos con los órganos del gobierno, carecen de medios de interpretación por la falta de discusión, cuando tales normas fueron aprobadas.

CONCLUSIONES

Capítulo III.

La más reciente violación que ha sufrido la Constitución fué la de diciembre de 1950, en que se otorgaron al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar en el ramo de hacienda. Esto dá más fuerza a mi aseveración de que el artículo 49 constitucional, debe ser modificado en tal forma que haga imposible el otorgamiento de facultades extraordinarias en tiempo de paz. Su texto debe ser lo bastante claro par aque los legisladores fácilmente capten el vardadero pensamiento del Constituyente.



A mi juicio sería ideal la completa abolición del sistema de otorgar facultades legislativas al Ejecutivo, pero no queriendo dar la impresión de exagerado en mis pretenciones, por eso propongo por ser menos drástica, una reforma constitucional que acabe con la anómala e injustificada, así como dolorosa pretensión de la mayoría oficial de las Cámaras, de erigir en sistema permanente un régimen de concentración de facultades a un solo hombre, destruyendo así, hasta los cimientos, la posibilidad de un régimen constitucional, de un Estado de derecho.



Vuelvo a insistir que ya en 1938 la Constitución fué reformada en su artículo 49, cuando la fuerza de un solo hombre era tan grande que fué preciso impedir la oficiosa práctica de que el Congreso concediese facultades al Ejecutivo. La exposición de motivos hablaba de la necesidad de "NO MENOSCABAR LAS ACTIVIDADES DEL LEGISLATIVO CONTRARIANDO EL SISTEMA DE GOBIERNO REPRESENTATIVO Y POPULAR" y estimaba que la concesión de facultades extraordinarias entrañaba un peligro de "DICTADURA PERSONAL". Sin embargo no se ha logrado poner fin a la práctica anti-jurídica de conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo, lo cual indica que es necesario una reforma constitucional, más radical.

EL pueblo quisiera que las funciones legítimas y verdaderas del Poder Legislativo en México se establecieran en las Cámaras Federales y de los Estados en toda la República. Que allí en el recinto donde se congregaran los hombres más sabios y capaces y bien intencionados del país, se discutiera de verdad sobre tal o cual proyecto de Ley, se discutiera sobre si convenía esa ley para bien del pueblo o si se rechazaría con las mismas miras. Que fueran en verdad legisladores y representantes de los intereses del pueblo los que allí discutieran, y sobre todo, que tuvieran el valor civil suficiente para enfrentarse a las exigencias del Ejecutivo cuando éste enviara proyectos de Ley que fueran perjudiciales para las mayorías. Deseara el pueblo que con imparcialidad y con pleno espíritu de justicia cada Diputado externara sus opiniones, se opusiera cuando su criterio sereno y sabio así se lo aconsejara, a la aprobación de tal o cual proyecto. Y que desde la tribuna de las Cámaras Legisladoras se expusiera la verdad nacional en cada caso, con datos y con verdades. Solo en esta forma queda salvada la soberanía del Poder Legislativo, siendo en verdad un sostén de la vida institucional del país.