

CAPITULO XIII

DE LA SUSPENSION DE LAS GARANTIAS

Artículo 29.— En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualquiera otros que pongan á la sociedad en grave peligro ó conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y aprobación, del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales, y sin que la suspensión pueda contraerse á determinado individuo.

Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente á la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la Diputación permanente convocará, sin demora, al Congreso para que las acuerde.

Se ha dicho en el artículo 1° Constitucional, que “el Pueblo Mexicano reconoce que los “Derechos del Hombre” son la base y el objeto de las instituciones sociales: que en consecuencia todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y *sostener* las garantías que otorga la Constitución.” Sabido es también, que, aunque lo expuesto es una verdad axiomática, hay condiciones dentro de las cua-

les es posible la vida individual, sin necesidad de organización alguna política, ocurriendo esto cuando un reducido número de personas viven dispersas á largas distancias sin que nada las obligue á la mutua dependencia, una vez que sólo persiguen fines de interés privado. No acontece lo mismo cuando las mismas se encuentran asociadas, supuesto que entonces se impone la necesidad de una organización que sirva de garantía á los intereses comunes y de seguridad para el derecho.

Esa misma organización da lugar á que cuando la tranquilidad pública corra peligro de lastimarse ó de cualquier manera el bienestar social se encuentre amenazado, á que el jefe de Estado, en nombre de los intereses generales, exija á los particulares el sacrificio de alguna de sus garantías con excepción de aquellas á que se refiere el precepto constitucional, justificándose el empleo de medidas coactivas extraordinarias, principalmente cuando se trata de refrenar cualquier resistencia que ponga obstáculos para salvar una situación peligrosa para la sociedad. En tales condiciones la suspensión de garantías se impone como una imperiosa necesidad, por mucho que importe tal procedimiento, el que el gobierno central asuma un poder absoluto por ejercitarse por completo la soberanía. Piensan algunos que la suspensión á que nos referimos puede ocasionar irremediables abusos, si no es que también por eso pueda perpetuarse las dictaduras: á lo que contestamos: que, aunque la historia nos suministra numerosos ejemplos que sirven de fundamento á tales afirmaciones, en la época moderna, son tan características las circunstancias en que se suspenden las garantías y tan peculiares los medios que se emplean para que la acción del Ejecutivo sea eficaz, que tanto unas como otros indican por sí solos, cuando es necesario interrumpir el régimen constitucional, figurando en primera línea esos períodos de crisis agudos en que se pueden disolver ó perturbar gravemente los organismos del Estado.

No creemos que haya nadie que niegue la conveniencia de que el gobierno, en estos períodos anormales, emplee sus recursos defensivos y hasta violentos si se quiere en defensa del Estado, del mismo modo como cuando el médico emplea los suyos para salvar la vida del enfermo, viéndose obligado á emplear remedios que, aunque nocivos para un organismo sano, se hacen indispensables para uno enfermo.

Precisamente como no esta en lo imposible, que por el dominio de bastardos intereses y con la suspensión de garantías, se cometan abusos en contra del individuo ó contra la soberanía é independencia de los Estados, tal es la causa por la qué, en la Constitución, se han puesto limitaciones al Ejecutivo, á efecto de que sin enervar su acción, y conci-

liando los intereses generales haya seguridad en el derecho. Por este motivo se prescribe en el artículo constitucional, que cuando la suspensión que nos ocupa sea necesaria decretarla, sea mediante acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Diputación permanente.

Antes de pesar adelante, creemos oportuno transcribir las cláusulas constitucionales de los Estados Unidos, que tienen relación con el asunto que nos ocupa, dicen así: “El Congreso podrá proveer á la organización, armamento y disciplina de la milicia, y disponer de la parte de ella que deba estar al servicio de los Estados Unidos, podrá ordenar el llamamiento de la milicia para ejecutar las leyes de la Unión, reprimir las insurrecciones y rechazar las invasiones; podrá levantar y mantener ejércitos; crear y sostener una armada, dictar reglas para el régimen y gobierno de las fuerzas de mar y tierra.

No se suspenderá el privilegio del *habeas corpus*, sino cuando lo exija la seguridad pública; en casos de rebelión ó invasión. El Presidente será el jefe supremo del ejército y de la Armada de los Estados Unidos, y de la milicia de los varios *Estados*; cuando sea llamada.

Por estas disposiciones se vé, que no se ponen limitaciones ningunas á las atribuciones del Congreso, concentrándose todo el poder del Estado en el gobierno.

Por lo que respecta á nuestro artículo constitucional, obedece al mismo principio, una vez que no habría una acción concertada en el tiempo, la cantidad y la especie para salvar una crítica posición social, si el Ejecutivo no fuese el director de las fuerzas públicas para arrollar con todos los obstáculos opuestos al mantenimiento del Estado, lo mismo que para defender sus intereses. La única limitación pues, que la Constitución establece para que el Presidente de la República pueda suspender las garantías individuales, con excepción de las que privan de la vida, y naturalmente aquellas que dependen del organismo meramente humano, es que sea mediante el acuerdo del Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso. Algunos piensan que estas trámites previos, en muchos casos pueden ser inconvenientes, ya porque enerven la acción del Ejecutivo, no obstante su necesidad, ó ya porque se le quite su eficacia y oportunidad en un momento dado, por lo que opinan que, cuando la urgencia de una situación afflictiva lo exija, el Presidente debe obrar libremente, dando cuenta después al Congreso. Así lo hizo el Presidente de los Estados Unidos, el 10 de Mayo de 1861, fecha en que suspendió el privilegio del *habeas corpus* en algunas islas de la Florida; no siendo, sino hasta el 4 de Julio del mismo cuando dió cuenta al Congreso en el mensaje respectivo.

Sin afirmar nada respecto de la convivencia ó inconveniencia de estas prácticas, sólo diremos que, aunque no es lo común que en los casos de perturbación de la paz pública ó cualquiera otro peligro ó conflicto, hay alguna oposición por parte de la Legislatura, esto no esta en lo imposible, ni mucho menos el que la misma no aprecie debidamente las medidas ó medios reclamados por el Ejecutivo para hacer frente á la situación, dando por resultado que por estas causas muchos males que al principio eran corregibles, después se hagan irremediables. En sentido contrario, otros opinan que, sino se cumple con los requisitos á que se refiere el artículo constitucional, y desde el momento en que los hechos en que se funda la suspensión no son fijados, examinados ni discutidos, la acción ejecutiva, con el pretexto de salvar una situación anormal, puede convertirse en despótica y arbitraria.

No falta también quien diga que, por la circunstancia de estar constituido teóricamente el poder Legislativo como el más alto organismo del Estado, su preponderancia engendra celos y rivalidades, haciendo imposible que él y el Ejecutivo obren de acuerdo; por lo que creen que el jefe del Estado en todo caso y en lo absoluto debe estar subordinado á la Legislatura. De esta opinión era Roger Sherman en la Convención Americana cuando decía: “Que era necesario hacer omnipotente al Congreso Nacional que la Convención iba á crear;” á cuyo efecto consideraba la magistratura ejecutiva, como una institución destinada á hacer ejecutar la voluntad de la Legislatura. También quiso que la persona y las personas que constituyen el Ejecutivo, debían ser nombradas y responsables ante la misma, por ser la depositaria de la voluntad suprema de la sociedad.

No fueron aceptadas por los Convencionales estas ideas; pero sí con posterioridad se creó un Consejo de Estado, con el objeto de relacionar la legislación con la ejecución. Nos parece que este sistema salva todas las dificultades que se pudieran presentar en aquellos casos en que el Presidente decreta la suspensión de garantías y luego da cuenta al Congreso, pero siempre que una necesidad imperiosa así lo exija. Por lo demás en otros casos, y por lo que toca á nuestro régimen constitucional, es indudable que el Consejo Ministerial para la tantas veces repetida suspensión, no obedece á una simple fórmula, supuesto que el acuerdo ministerial, necesariamente tiene que revestir una influencia decisiva ante la representación nacional; tanto más, cuanto que si las indicaciones fueran desechadas negándose la aquiescencia á su sanción, la política aconseja que el gabinete, dimita, lo que importa otra garantía más para el buen consejo y un elemento de confianza para que el Congreso atienda las observaciones é indicaciones del Ejecutivo.

En otro concepto diremos que á medida que la noción del derecho se va apoyando en fundamentos mas sólidos, indispensablemente los actos del Ejecutivo y los de la Legislatura, deben tener por base la armonía del orden político. En estas condiciones es indudable, que la acción del Ejecutivo no infunda temores de que se convierta en actos atentatorios para los ciudadanos, creyendo que entonces sí puede obrar libremente, dando después cuenta de su proceder. Más conveniente creemos este excepcional procedimiento para los casos urgentes, si se piensa que el Ejecutivo es el más apto para preveer todas las contingencias posibles siempre que cuente con fuerzas independientes y sin más restricciones que las exigidas por la conveniencia y la necesidad públicas. Si no fuese así, es indudable que el Gobierno se convertiría en un agente mecánico sujeto á la voluntad legislativa, la que por la propia naturaleza de su manifestación, quitaría á la acción administrativa su oportunidad y eficacia. Sin embargo, que en el caso que nos ocupa, podrá obrar el Ejecutivo libremente, siempre que, como dice el Profesor Secley, se llenen tres condiciones exigidas por la ciencia del gobierno para sus obras mas elevadas: “un gran poder del ministerio; el deseo de dar consejo y apoyo al gobierno; y un Parlamento capaz de apreciar sus proyectos y de decidir de su suerte.”

Repetimos pues, que solo por excepción, admitimos que el Ejecutivo pueda suspender las garantías individuales, dando después cuenta al Congreso. Se funda nuestra opinión en que muchas veces la inminencia y gravedad de que la sociedad peligre, exigen un remedio pronto é inmediato para que los males que se presenten por cualquier tardanza no se hagan irremediables.

Apegándonos por completo á la Constitución, no conocemos un sólo caso en que el Ejecutivo haya suspendido las garantías constitucionales, sin contar previamente con la aprobación del Congreso. Es conveniente esta medida, salvo lo que tenemos expuesto, si se reflexiona que correspondiendo á la Legislatura regular los impuestos y proveer á los gastos que exija la acción gubernamental, lo mismo que al sostenimiento del crédito público, es claro que, cuando una situación anormal lo exija, debe intervenir no solo para dar la autorización de referencia; sino también proporcionando al Ejecutivo todos los elementos para hacer frente á la situación; no siendo dable, ó por lo menos difícil, tal cosa, si sólo contase con los medios corrientes autorizados de antemano para otros fines. Uno y otro poder, pues, deben inspirarse en el sentimiento nacional, único que puede servir de base sólida para decretar ó nó la suspensión pensándose siempre, que el gobierno es la emanación genuina de la voluntad popular.

En los Estados Unidos, los Tribunales han decidido que la suspensión de garantías, no equivale a la proclamación de la ley marcial: así se dice: la suspensión del *habeas corpus*, tratándose por ejemplo de la detención, no autoriza ésta, sino que se limita a negar al detenido el recurso de aquel privilegio. Respecto de la ley marcial se piensa que durante una invasión extranjera ó una guerra civil, están cerrados de hecho los tribunales, siendo imposible administrar justicia con arreglo a la ley; razón por la que, no quedando más poder que el militar, éste es el que necesariamente tiene que suplir a la autoridad civil, velando por medio de la ley indicada por la seguridad del ejército y de la sociedad. De lo que se desprende, que dicha ley no puede existir donde los Tribunales están en el pleno y libre ejercicio de su jurisdicción, estimándose en otro sentido que se ha de circunscribir necesariamente al teatro de la guerra; de lo que resulta que puede estar en vigor en un Estado, mientras que en otro no sea más que una violencia ilegal. También se pretende en los Estados Unidos que cada juez sea el que decida cuándo y dónde está la guerra. Esta opinión, que en muchos casos estimamos que es impracticable, ha sido sostenida por dicho tribunal, por mucho que fuese combatida por Shase y por los Magistrados Wayne, Swayne y Miller, expresándose de la siguiente manera: “Cuando la nación se vé envuelta en una guerra y algunas partes del país se hallan invadidas, y todas expuestas á la invasión, al Congreso corresponde decidir en qué Estados ó Distritos existe un peligro público tan grande é inminente, que justifique la intervención de los tribunales militares para juzgar los crímenes y delitos contra la disciplina y seguridad del ejército y contra la seguridad pública.” Dicen también los mismos funcionarios que la ley marcial “puede ser puesta en vigor por el Congreso y en caso de peligro que lo justifique y disculpe por el Presidente, en tiempos de insurrección ó de invasión, de guerra civil ó de guerra extranjera, en distritos ó localidades donde las leyes comunes no garanticen ya eficazmente la seguridad pública y los derechos privados... La circunstancia de estar abiertos los tribunales federales no puede privar al Congreso del derecho de utilizar la ley marcial. Esos tribunales pueden estar abiertos y en el libre ejercicio sus funciones, y, sin embargo, ser absolutamente incompetentes para conjurar el peligro que amenace y para castigar con la necesaria prontitud y eficacia á los conspiradores... En épocas de rebelión y de guerra civil puede acontecer á menudo que los jueces simpaticen con los rebeldes, y que los tribunales sean sus más eficaces aliados... No asentiremos nosotros con nuestro silencio á una opinión que nos parece destinada, aunque no intencionalmente á debilitar las facultades constitucionales del

gobierno y á aumentar los peligros públicos en épocas de invasión y rebelión.”

No obstante estas poderosas razones, la decisión del tribunal está en vigor; pero dice Burgess: “que si llegase el caso de una guerra, puede predecirse que sería forzosamente desatendida.” En cuanto á nosotros invariablemente se puede afirmar que siempre que se ha tratado de una guerra ó de cualquier otro peligro, el Gobierno ha podido disponer de todos los elementos del poder para la defensa de la sociedad, pero siempre mediante la aprobación del Congreso, ya suspendiendo determinadas garantías, en algún lugar ó territorio ó ya en toda la República, en casos excepcionales.

Esta cuestión nos lleva al estudio de la parte del artículo constitucional en que se previene que: “la suspensión de garantías sea por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que puedan contraerse á determinado individuo.”

Desde el punto de vista histórico, se puede observar que, muchas de las dictaduras de que se tiene noticia han sido reclamadas por las exigencias de la guerra ó por la amenaza de un peligro público; pero siempre por un tiempo limitado. Los mismos pueblos germanos, que tan celosos fueron de sus libertades, no vacilaron en suspender á las asambleas sus facultades, sujetándose voluntariamente á la autoridad militar, cuando así convenía al bien social.

En concreto se puede decir que, la suspensión de que venimos hablando, solamente se justifica en vista de una, situación peligrosa para la sociedad: de modo que, faltando esta condición, necesariamente se tiene que restablecer el orden, reintegrándose á los ciudadanos en sus garantías, como á los tribunales en sus funciones; pues si no fuese así, prolongándose sin necesidad la suspensión, el gobierno incurriría en una usurpación de atribuciones que no sería otra cosa que el reinado del despotismo.

Diremos además que, aun cuando en la Constitución se dice, que la suspensión se decreta por medio de prevenciones generales, entendemos que esto se refiere para los individuos de una circunscripción determinada, es decir, para aquellos donde las leyes comunes no garantizan la seguridad pública y los derechos de los particulares, siendo injusto dictar una disposición general que abrace Estados ó regiones donde los tribunales están abiertos sin haber necesidad de alterar el orden constitucional. Esto no quiere decir que haya condiciones en que la suspensión se decreta para todo el territorio; pero entonces se supone que el peligro, aparte de ser inminente, amenaza á todo el organismo social, en cuyo caso el gobierno debe ejercer su acción sobre toda la sociedad.

En cuanto á que la suspensión se contraiga á determinado individuo, en ningún caso puede justificarse la necesidad y conveniencia de esa medida, una vez que la sociedad, por medio de las leyes comunes, es bastante fuerte para defenderse; siendo odioso un procedimiento, que no sería más que una lucha desigual entre el gobierno y un particular.

Muy extensas como delicadas, son las cuestiones que, por mi parte, apenas he podido indicar, habiéndome sido muy difícil satisfacer todos mis deseos, precisamente por impedírmelo la debilidad de mis fuerzas. Soy por lo mismo, el primero en reconocer todas las deficiencias de que adolece mi estudio, pero abrigo la esperanza de que ellas serán suplidas con el sano juicio de aquellos que me honren con su crítica benévola, con su crítica generosa. Sobre todo, si piensan, que mis únicos móviles son estimular á la juventud para que emprenda nuevos y más útiles trabajos, ya que á ella le corresponde proseguir esa majestuosa peregrinación que la humanidad emprende á través de los siglos, á fin de obtener todos los bienes que en si encierra la libre manifestación de la actividad humana, para satisfacer las necesidades del hombre social.

Debo manifestar igualmente que no abrigo la vana presunción de que lo bueno que contenga mi estudio, sea producto exclusivamente mío. He consultado los pensamientos sociales y políticos de los escritores y publicistas más autorizados, y las ideas de la prensa, así como las verdades en las crónicas parlamentarias, tales como han sido reclamadas en la práctica; mi único mérito, pues, si alguno tengo, consiste en haber seguido á los hombres leales y generosos que, sin disimular sus conceptos y sin atenuar la trascendencia de sus afirmaciones, únicamente se han preocupado por los intereses de la verdad. Que esto se realice es nuestra esperanza; que se hagan efectivos los ideales políticos y sociales, por los que tantos hombres se han sacrificado, es lo único que ambicionamos.

FIN DEL TOMO PRIMERO