

LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS Y LA VUELTA A LA NORMALIDAD (1945)*

Mario de la Cueva

I. INTRODUCCIÓN

La impresión que se gana después de escuchar un cursillo sobre el tema “Suspensión de garantías y facultades extraordinarias”, es que el asunto resulta inagotable entre nosotros. La historia ha jugado una mala pasada a los juristas, pues un tema que pudiera ser sencillo, se complicó por la fuerza de los hechos, hasta adquirir perfiles de insoluble. La tragedia de nuestro artículo 29 constitucional, según revelaron las brillantísimas conferencias del profesor Tena Ramírez, radica en la lucha empeñada desde 1824 entre la realidad y las necesidades mexicanas y el ideal de libertad política expresado en la doctrina de la división de poderes y en la cual salieron victoriosas la realidad y la necesidad.

El tema de esta plática es “La vuelta a la normalidad”: ¿Qué ocurrirá? Mejor, ¿qué debe ocurrir cuando termine la guerra? ¿Cuál deberá ser la situación que se produzca? Principiamos a acostumbrarnos a este régimen de suspensión de garantías y facultades extraordinarias; contemplamos con cierta familiaridad las leyes y decretos de emergencia y, en ocasiones, los encontramos mejores que la legislación del Congreso. Con motivo de la proyectada huelga de tranvías, se felicitaba el

* Conferencia dictada el 12 de febrero de 1945, tomada de *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VII, núms. 25-28, enero-diciembre, 1945, pp. 168-190, (reproducida en *El Foro. Órgano de la Barra mexicana*, 2a. época, tomo II, núm. 1, marzo, 1945, pp. 7-28; como folleto: México, UNAM, 2006, y en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LIX, núm. especial “70 años”, 2009, pp. 63-85) [N. del E.].

periódico *Excelsior* de que el Poder Ejecutivo gozara de las facultades extraordinarias que le permitieron lograr la continuación del servicio mediante la medida extraordinaria de ocupar temporalmente los bienes de la empresa. El tema, “La vuelta a la normalidad”, no ha sido explorado entre nosotros; una respuesta imprudente, que me arrancó el señor director de esta Escuela, después de pagar un desayuno, sobre si aceptaba sustentar esta plática, me ha obligado a meditar en las consecuencias de la vuelta a la normalidad. Pero no he podido considerar el problema aisladamente; hube de centrarle entre todas las cuestiones que provoca nuestro artículo 29 constitucional. Habré, pues, de pasar revista, siquiera sea en forma breve, a los siguientes asuntos, antes de abordar el tema de esta charla:

1. La naturaleza jurídica del artículo 29 de nuestra Constitución.
2. Modificaciones al orden constitucional normal, permitidas por el artículo 29.
3. Los requisitos de aplicación del artículo 29.
4. Efectos que se producen por la aplicación del mismo artículo.
5. Cesación de estos efectos, o mejor, la vuelta a la normalidad.

Es seguro que voy a defraudar a todos, pero no pude evitarlo. Es tan apasionante el problema de la “suspensión de garantías y facultades extraordinarias” que, sin sentirlo, me adentró en los temas y, por otra parte, había tanta necesidad de fundar cada una de las soluciones que propongamos al final, que hube de abordar las cuestiones enunciadas. Éstas, así lo esperamos, serán simple consecuente de lo que digamos en los párrafos previos.

II. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ARTÍCULO 29 DE NUESTRA CONSTITUCIÓN

La Constitución es la norma jurídica fundamental del país. Pero, según precisó con positiva elegancia nuestro querido maestro de derecho constitucional, don Antonio Martínez Bález, es la regla jurídica fundamental, pero únicamente para la vida normal del país; dicho en otras palabras, la Constitución supone la vida armónica y regular del ser político y sus normales relaciones de carácter internacional. Cuan-

do estos supuestos faltan, cuando se presenta el estado de emergencia, cuando se encuentran en peligro la integridad o la vida del ser político mexicano, urge un principio capaz de hacer frente a la situación. La necesidad de este principio es conforme a la exigencia de los hechos y a la lógica del orden jurídico, porque, de un lado, la realidad y la necesidad se imponen al orden jurídico y, por otra parte, la razón exige que situaciones distintas sean gobernadas por normas diversas. Para resolver estas exigencias, apareció el artículo 29, precepto que podría definirse diciendo que es el conjunto de medidas de naturaleza jurídico-política, permitidas por la Constitución, para hacer frente al estado de emergencia, motivado por la ruptura de la armonía del ser político mexicano.

En ocasiones, particularmente en las horas de pereza, que en mí son muchas, o cuando se ha cansado el pensamiento, lo que también me ocurre, quisiera uno acogerse a la llamada ciencia formal del Derecho, porque, si se tuvo la suerte de leer en la juventud los dos libros fundamentales de Kelsen, las soluciones se presentan tan fáciles, que no hay lugar al cansancio y sí, en cambio, permiten el ocio. El antiguo jefe de la Escuela Jurídica Vienesa, nos diría: “El Estado no puede actuar sino por actos jurídicos, porque el Estado mismo es una categoría jurídica; es la personificación del orden jurídico de la ley fundamental”. Ahora bien, nuestro artículo 29 forma parte del orden jurídico total y fundamental creado en la Constitución; luego todos los actos que ejecute el Estado en aplicación de ese artículo 29, serán actos jurídicos. Esto es y traduciendo a un lenguaje latino la anterior explicación: el artículo 29 es una norma jurídica y la situación que deriva de su aplicación es, igualmente, una situación jurídica.

¿Será verdad el anterior discurso? Coincidimos, en este capítulo, con la supuesta solución del profesor Kelsen: frente a los que piensen que la aplicación del artículo 29 transforma el orden constitucional del país y erige al presidente de la República en un dictador, respondemos: a) que el artículo 29 es una norma jurídica que forma parte del orden constitucional; b) que el mismo artículo 29 participa de los atributos esenciales del orden jurídico constitucional; c) que la aplicación del artículo 29 es la aplicación de la Constitución; y que, finalmente, d) la situación que se crea con motivo de la aplicación del artículo 29 no solamente no significa la transformación del orden constitucional, sino

que, por el contrario, conserva los lineamientos fundamentales del propio orden constitucional.

Las proposiciones enunciadas nos obligan a resolver la cuestión oculta en el primer rubro de nuestro estudio: ¿Cuál es la naturaleza del artículo 29 de la Constitución?

Pregunta impertinente, dirán aquellos partidarios de que el precepto permite la dictadura presidencial, pues su simple lectura revela que el artículo 29 *es el precepto constitucional que permite, en las situaciones de emergencia, erigir al presidente de la República en un dictador, o, para emplear las palabras de la famosa ley del 11 de diciembre de 1861, dotar al presidente de la República de facultades omnímodas.*

Si existieran una teoría del derecho constitucional, como existe una doctrina para el derecho privado y si existiera un método de interpretación para el mismo derecho constitucional, como existe para el derecho civil, o si fuere posible aplicar el método de interpretación del derecho civil, no podrían sostenerse aquellos errores: a) porque una primera regla nos diría que los diversos preceptos de un cuerpo legal deben interpretarse en armonía con el todo; b) la misma regla nos diría que nunca debe interpretarse un precepto de manera que conduzca a una contradicción con el espíritu general del todo, lo que significa que la interpretación constitucional deberá estar siempre guiada por un espíritu democrático; c) otra regla nos obligaría, cuando la interpretación de un precepto es dudosa, a elevarnos a los principios generales que están en la base del edificio jurídico, para desprender más tarde la solución concreta, y esos principios generales nos habrían informado que era urgente mantener la doctrina de la división de poderes; d) y, entonces se habría visto, en aplicación de esta última regla, que la idea de una dictadura, aun transitoria, pugnaba con el sentido democrático de la Constitución; e) todavía encontraríamos otra regla que nos llevaría a buscar si en algún sistema extranjero, similar al nuestro, se ha resuelto el problema y también veríamos que en ninguna de las constituciones democráticas del mundo se admite la posibilidad de esta dictadura, aun temporal y determinada por situaciones de emergencia; f) y, habríamos de acudir igualmente a las soluciones dadas por los pueblos extranjeros cuando se han presentado condiciones de emergencia y nos daríamos cuenta de que ninguno ha aceptado semejante posibilidad; g) y, desde

otro punto de vista nos diría otra regla que las excepciones a los principios generales deben ser expresas y el párrafo segundo del artículo 29 no tenía esa cualidad; h) y, finalmente, nos enseñaría la misma regla que las excepciones a los principios generales son de aplicación restringida y que, en la duda, la excepción debe interpretarse, si cabe la expresión, en forma excepcional.

“Vivía aún don Ezequiel Montes”, escribió Francisco Sosa en su libro *Biografías de mexicanos distinguidos*, “cuando un escritor eminentemente afirmaba que poseía una honradez catoniana, y que, a pesar de la dulzura de su carácter, desplegada en la tribuna una energía verdaderamente romana, pero de los buenos días de la República, de los buenos tiempos de Catón el Viejo, de Helvidio y de Valerio el Máximo”. Pues bien, el probo ciudadano don Ezequiel Montes, ministro entonces de la Suprema Corte de Justicia y a quien se antoja comparar con el pretor romano o con el justicia de Aragón, sostuvo la integridad del artículo 50 de la Constitución y afirmó que nunca, ni siquiera en los casos de grande peligro para la patria a que se refería el artículo 29, podía investirse al presidente de la República de facultades legislativas: la tesis del magistrado Montes triunfó en la ejecutoria Faustino Goribar del 6 de julio de 1877, citada en el *Tratado del Juicio de Amparo*, de Moreno, y está suscrita por Ignacio M. Altamirano, Ignacio Ramírez, Antonio Martínez de Castro y Trinidad García.

La condenación de la tesis que combatimos se hizo por el magistrado Montes, en la ejecutoria de Faustino Goribar, del 6 de julio de 1877, en algunos de cuyos considerandos, se lee:

QUINTO. Que tanto el artículo 29 de la Constitución como la conducta del Primer Congreso Constitucional, demuestran que la Ley Fundamental quiso imitar el buen ejemplo que la República Romana dio a todas las naciones del mundo creando una dictadura por medio de una ley creada por el Senado y el Pueblo, sin haber concedido al dictado la facultad de dar leyes (Tito Livio, Pomponio, Juan Lorenzo Lido, Juan Rosini, Juan Jacobo Rousseau); sin embargo de que sus facultades eran amplísimas y de que se extendían hasta privar de la vida a los ciudadanos romanos, que durante la dictadura estaban privados de las garantías que les daba la Ley Porcia.

SEXTO. Que los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, desde diciembre de 1861 hasta octubre de 1876, han creado repetidas veces, no

la dictadura constitucional, imitación de la de los buenos tiempos de la República Romana, sino la tiranía de Syla y César, que usurparon el Poder Legislativo y concentraron en sus manos todos los derechos de la soberanía popular.

SÉPTIMO. Que aún en las monarquías constitucionales de Europa, se ha reservado siempre el pueblo el derecho de que sus representantes, como Poder Legislativo, decreten los impuestos...

DÉCIMO. Que, en las naciones regidas por el sistema constitucional, es una máxima absolutamente cierta: Que el Poder Legislativo no debe, ni puede, transferir la facultad de hacer leyes a otro alguno, o depositarla, sino donde el pueblo lo ha hecho (Locke, en *El gobierno civil*). Uno de los derechos, digo, uno de los principios fijos en derecho constitucional, es que la facultad conferida al Poder Legislativo para hacer leyes, no puede ser delegada a otro cuerpo o autoridad. Allí donde el poder soberano del Estado ha depositado la autoridad, allí debe permanecer; hasta que se cambie la misma Constitución. El poder a cuyo juicio sabiduría y patriotismo de otro cuerpo, los de aquel en quien el pueblo ha creído depositar esta confianza soberana.

Si la Suprema Corte de Justicia, en la gran oportunidad histórica que le brindó el amparo de la señora Dolores Quesada viuda de Almonte, se hubiera desentendido de que eran la esposa y los bienes de un imperialista, y hubiera aplicado los principios de interpretación que entonces imperaban en el mundo jurídico y, si, consecuentemente, hubiera interpretado la Constitución en su sentido democrático, nunca habría nacido la tesis de que el artículo 29 permite la transformación del orden constitucional y su substitución por una dictadura presidencial.

Pero no hay que ser demasiado severos, porque el método de interpretación en el derecho privado, de Roma a nuestros días, tiene veinte siglos de vigencia, en tanto que el derecho constitucional tiene siglo y medio de vida y ya se encuentra en crisis. Toca a las generaciones de abogados que nos siguen, mejor preparadas que nosotros, formar la teoría que no pudimos hacer.

¿Cuál es, pues, la verdadera naturaleza del artículo 29 de la Constitución? Nos permitimos proponer la única interpretación compatible con el sentido total de nuestra Constitución.

Cuando se estudia el artículo 29, se contempla la situación de emergencia que obliga a su aplicación, esto es, se le considera, exclu-

sivamente, desde el punto de vista de las medidas que pueden adoptar los poderes Ejecutivo y Legislativo para hacer frente a las situaciones de emergencia. Pero, en cambio, se olvida este otro aspecto, que es, tal vez, más importante: el artículo 29 de la Constitución forma parte de los derechos del hombre, o más correctamente, es la afirmación y la defensa de los derechos del hombre. El artículo 29 de la Constitución significa que nunca, ni siquiera en los casos de grande peligro para la patria, pueden suspenderse los derechos del hombre, si no es con las condiciones y requisitos consignados en el mismo artículo 29. Fue esta segunda característica, lo que condujo a los Constituyentes de 1856-1857 a decir, en el artículo 29, que nunca podrían suspenderse las garantías que aseguraran la vida del hombre, pues, por el carácter irremediable del acto, no se trataría de una suspensión, sino de una supresión: así lo dijo el ilustre constitucionalista mexicano don José María del Castillo Velasco:

Se exceptúan de la suspensión aquellas garantías que aseguren la vida del hombre, porque la pérdida de la vida no tiene reparación, y porque autorizar esa pérdida sería hacer ciertos y positivos el peligro y el mal que la invasión, la perturbación de la paz y otros conflictos hacen sólo posibles, aunque sean muy probables.

El artículo 29 es uno de los derechos del hombre, porque es una limitación al poder del Estado, bien entendido, tal como se desprende de la ejecutoria de Faustino Goribar, el artículo 29 dice: “Tú, Estado, no puedes suspender los derechos del hombre a tu arbitrio; solamente cuando esté en peligro la patria y a condición de que cumplas con los requisitos que aquí te señalo; todo acto tuyo que vaya más allá de los límites que yo, artículo 29, te permito, es un acto atentatorio”.

El artículo 29 no es una carta en blanco dirigida al Poder Ejecutivo. Es una norma jurídica que permite a los Poderes Legislativo y Ejecutivo una conducta jurídica, subordinada a los mandatos del propio artículo 29. El precepto, bien entendido, tiene este alcance: cuando se presenta un estado de emergencia y cuando es imposible hacer frente a la situación dentro de los límites señalados por la Constitución a los poderes, pueden éstos, el Poder Ejecutivo y el Legislativo, introducir las modificaciones que sean indispensables para la rápida solu-

ción de los problemas de emergencia. El precepto, por tanto, autoriza para reformar la Constitución, a efecto de hacer frente a la situación de emergencia y en tanto subsiste dicha situación; esto es, el precepto autoriza relajar los mandatos constitucionales, pero este relajamiento de los principios ha de ser expreso y limitado; la Constitución nunca pierde su vigencia, pues lo único que permite el artículo 29 es suprimir determinadas limitaciones impuestas por la propia Constitución a los poderes; se otorgan mayores facultades al Poder Ejecutivo, pero no se suprime la Constitución; ésta, repetimos, queda vigente, en todo aquello en que no ha sido relajada. No es, pues, una carta en blanco la que se da al Poder Ejecutivo; el presidente debe someterse a la Constitución, solamente que no a la Constitución General, sino a la particular que se ha dado para la situación de emergencia, y en la inteligencia de que esta Constitución particular es la vieja Constitución, con las modificaciones temporales que se le ha hecho.

La idea del artículo 29 que venimos defendiendo parece haber sido también la de Castillo Velasco, cuando escribió en sus *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*:

La autoridad para suspender las garantías otorgadas al hombre por la Constitución, es demasiado grave para que pudiera concederse sin las restricciones convenientes, a fin de asegurar esas mismas garantías en cuanto sea posible, aun en las graves y peligrosas circunstancias en que se permite la suspensión.

Y como una conclusión anticipada y para el aspecto del problema que hemos contemplado, ratificamos la tesis de que el artículo 29 de la Constitución debe interpretarse como una restringida excepción, de tal manera, que la duda que pudiera surgir en su texto ha de resolverse a favor de la negativa de facultades al Ejecutivo. O bien, diríamos que las anteriores consideraciones explican que, en la interpretación de los problemas suscitados por el artículo 29, pueden adoptarse dos criterios: el jurídico, que habrá de esforzarse por reducir los límites de aplicación del artículo 29 o el que sancionó la Corte en la ejecutoria de la señora viuda de Almonte, criterio que, en última instancia, es la política del *fait accompli*.

III. MODIFICACIONES AL ORDEN CONSTITUCIONAL NORMAL, PERMITIDAS POR EL ARTÍCULO 29

La ejecutoria de la señora Dolores Quesada viuda de Almonte rompió la doctrina de la división de poderes, pues autorizó al Poder Legislativo para revestir de facultades legislativas al presidente de la República, si bien esa potestad únicamente se daba en los casos del artículo 29. La costumbre constitucional, por otra parte, cerró el debate acerca de las facultades legislativas extraordinarias en tiempos normales; la fórmula del juez Landa: La delegación de facultades legislativas no significa la reunión de dos poderes en uno, ni depositar el Legislativo en una sola persona, se impuso a la Suprema Corte de Justicia. En el año de 1917, el problema era limitar la posibilidad de facultades legislativas al presidente, a los casos del artículo 29 y, para ello, se reformó el artículo 50 de la Constitución de 1857.

Ahora bien, el artículo 29, lo mismo en 1857 que en la Constitución de 1917, autoriza, en primer término, la suspensión de los derechos del hombre. La doctrina constitucional mexicana indica que, en épocas normales, todo acto de cualquier autoridad que viole las garantías individuales, es nulo; así se desprende de la fracción primera del artículo 103 de la Constitución y de la idea misma de los derechos del hombre y de su garantía constitucional. En consecuencia, no puede expedirse ninguna ley en contravención a los derechos del hombre; el Poder Ejecutivo no puede realizar acto alguno que viole esas mismas garantías individuales, y, finalmente, el Poder Judicial está igualmente obligado a respetar, en todas sus decisiones, los derechos del hombre marcados en la Constitución. Estas limitaciones cesan, con las restricciones que adelante señalaremos, en los casos del artículo 29.

El texto primero del artículo 29, en la Constitución de 1857, no autorizaba otra medida. Pero la salida de tono del diputado Olvera, complicó nuestro problema.

El párrafo segundo del artículo 29 permite al Congreso de la Unión “conceder las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación”. En el amparo de la señora Bros, interpuesto en los tiempos del presidente Juárez, se dijo que este párrafo segundo del artículo 29 únicamente permitía otorgar al presidente

de la República una mayor amplitud de acción administrativa y en la medida en que lo estimara necesario el Congreso. Sería ésta, por tanto, la segunda medida permitida por el artículo 29.

Pero el resultado del debate Constitución *vs.* Vallarta, creó una tercera medida, las facultades legislativas extraordinarias.

Las tres medidas que permite el artículo 29, son independientes, quiere decir, es posible que el Congreso acepte la suspensión de garantías, pero estima que es innecesario conceder otras autorizaciones. Y existen en nuestra historia ejemplos de esta separación: La ley del 7 de junio de 1861, dictada por el Congreso de la Unión, suspendió en todo el país algunos de los derechos del hombre, pero en su texto no se otorgan ningunas otras autorizaciones al presidente de la República. En cambio, el decreto del mismo Congreso, expedido el 4 de junio del mismo año de 1861, contenía el siguiente artículo único:

Se faculta al gobierno para que se proporcionen recursos, de cualquiera manera que sea, con el fin de destruir la reacción.

El célebre decreto del Congreso del 11 de diciembre de 1861 se ocupó, expresamente, de las dos primeras medidas: en el artículo primero declaró vigente la mencionada Ley de Suspensión de Garantías del 7 de junio de 1861 y, en el artículo segundo facultó omnímodamente al Ejecutivo para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias; tampoco se encontraba en este decreto la tercera de las medidas, pero el uso que de él hizo el presidente Juárez dio lugar a la polémica que hemos analizado.

Finalmente, el decreto del primero de junio de 1942, en vigor en estos momentos, determinó una distinción precisa entre las tres medidas apuntadas: a) en el artículo 1o. aprobó el Congreso la suspensión de varias garantías individuales; b) en el artículo 4o., autorizó el Congreso al Ejecutivo de la Unión “para imponer en los distintos ramos de la administración pública todas las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales”; c) y, por último, en el artículo quinto del decreto, se dice: “Se autoriza, igualmente, al Ejecutivo de la Unión para legislar

en los distintos ramos de la administración pública con sujeción a lo preceptuado en el artículo precedente”.

Sin embargo, de esta distinción, la suspensión de garantías es la medida principal y las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas que pueden concederse al presidente de la República, le están subordinadas, quiere decir, únicamente procederán estas dos últimas medidas, si previamente se ha acordado la suspensión de garantías. Así se desprende del párrafo segundo del artículo 29, cuando dice: “Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias”, luego no pueden concederse autorizaciones sin que exista el estado de suspensión de garantías.

IV. LOS REQUISITOS DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 29

El artículo 29 de la Constitución no destruye el orden jurídico constitucional. Como ha quedado expresado, es una norma jurídica que crea, cuando se produce el supuesto que la condiciona, una situación jurídica. Por esta consideración, está sujeta su aplicación a un cúmulo de requisitos.

A. El supuesto para la aplicación del artículo 29 es el “estado de emergencia”, el párrafo primero del precepto señala cuáles son estas causas de emergencia y en el excelente artículo que publicó el joven maestro de esta Escuela, don José Campillo,¹ se caracteriza a dicho estado de emergencia con las siguientes palabras: “Se considera por la doctrina que existe un estado de necesidad cuando la integridad, la soberanía, las instituciones fundamentales, la dignidad de un país o el bien común, se encuentran seriamente afectados o gravemente amenazados”.

B. Las autoridades que intervienen en la aplicación del artículo 29 son, en primer lugar, el presidente de la República; a él toca acordar la suspensión, lo que quiere decir que únicamente a él pertenece la iniciativa y que ninguna otra autoridad en el Estado mexicano puede iniciar ese problema. Pero la responsabilidad era demasiado grave y como

¹ Incluido en esta misma obra como “El juicio de amparo y la legislación de emergencia”, José Campillo Sainz (1944) [N. del E.].

medida excepcional en nuestra Constitución, exige el mismo artículo 29 que la decisión del presidente de la República, se haga de acuerdo con el consejo de ministros. Por último, la decisión del presidente de la República de suspender las garantías debe someterse a la aprobación del Congreso; la aplicación del artículo 29 constitucional es la aplicación misma de la Constitución; ésta, hemos dicho, se modifica en aquellos aspectos que resultan incompatibles con las exigencias del momento; pero esta modificación de la Constitución no puede hacerse por el Poder Ejecutivo, autoridad incompetente, y únicamente, dentro de la técnica constitucional, puede obtenerse por la intervención del Poder Legislativo, reafirmamos la tesis de que la aplicación del artículo 29 no significa la destrucción del orden jurídico constitucional, pues, como sostuvo el magistrado Montes en la ejecutoria de Faustino Goribar, la suspensión de garantías se hace por medio de una ley del Congreso.

C. La aplicación del artículo 29 está subordinada a otra importante congerie de requisitos. No basta la intervención de las autoridades que hemos mencionado, ni es suficiente que sigan el procedimiento que también señalamos; es indispensable que se ajusten a las condiciones que ha impuesto el mismo artículo 29. Estas condiciones son las siguientes:

a) La suspensión debe limitarse a las garantías “que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación”. No deberán, por consecuencia, suspenderse todas las garantías, sino únicamente aquellas que sea necesarias. La Constitución de 1857 no quiso que pudieran suprimirse las garantías de la vida del hombre. El ilustre profesor jalisciense Coronado, citó como garantía que nunca podría suspenderse, la que prohíbe la esclavitud, y nuestro profesor José Campillo, con muy buen sentido, agregó las garantías que prohíben las penas de mutilación, la marca, los azotes, los palos y el tormento, porque nunca será necesario que se suspendan esas garantías y porque la suspensión repugnará a la conciencia jurídica.

b) La suspensión de las garantías debe limitarse a la parte del territorio nacional que esté afectada por la emergencia. Puede ser necesario suspender las garantías en todo el país, pero puede igualmente ocurrir, en el caso, por ejemplo, de una rebelión o una epidemia locales, que baste en una parte determinada del territorio nacional.

c) La suspensión de las garantías debe acordarse por un tiempo determinado. No puede ser una suspensión indefinida, porque el artículo 29 no permite la modificación definitiva de la Constitución; la suspensión de garantías es una medida transitoria, de emergencia, para una situación especial, y, por tanto, cuando se adopta, debe fijarse su duración. En la historia constitucional mexicana se encuentran estas dos maneras de fijar la duración de la medida: por el tiempo que dure la emergencia, sistema que se ha usado, especialmente, en los casos de guerra extranjera o rebelión; y por un periodo de sesiones del Congreso, de tal manera, que el presidente de la República, al iniciarse el periodo siguiente, debe dar cuenta del uso que ha hecho de las facultades de que se encuentra investido y plantear la conveniencia de prorrogarlas.

d) La suspensión de las garantías, dice el artículo 29, debe hacerse por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

El decreto del 1 de junio de 1942 ha planteado al derecho constitucional mexicano una importantísima cuestión. En el fondo de ella, se debate otra vez el problema que hemos venido estudiando, acerca de si el artículo 29 de la Constitución significa la supresión del orden jurídico constitucional o si, por el contrario, como hemos afirmado, es la aplicación de la misma Constitución. La cuestión planteada por el decreto es la siguiente: ¿las prevenciones generales, requisito para suspender las garantías, es un acto del presidente, concomitante con la suspensión de garantías, de tal manera que debe someterse al acuerdo del consejo de ministros y a la aprobación del Congreso de la Unión o, por el contrario, son dos actos distintos, que pueden realizarse en épocas diversas y sin que sea necesario que el presidente de la República someta al acuerdo del consejo de ministros y a la aprobación del Congreso, las prevenciones generales que deben condicionar la suspensión de garantías?

Congruentes con los puntos de vista que veníamos afirmando, nos decidimos por la primera solución, porque: a) el texto del artículo 29, nos parece suficientemente explícito, cuando dice que el presidente de la República puede suspender las garantías necesarias, pero que deberá hacerlo por medio de prevenciones generales; luego no puede el Poder

Ejecutivo suspender las garantías y dictar más tarde, cuando lo estime conveniente, las prevenciones generales de esa suspensión; b) la verdad es que no existe sino un único acto, la suspensión de garantías por medio de prevenciones generales; éstas no son medidas reglamentarias del decreto de suspensión de garantías; son, más bien, la misma suspensión de garantías; c) la solución contraria haría nugatorio el mandato constitucional. En efecto, si las prevenciones generales a que subordina el artículo 29 la suspensión de garantías quedara al arbitrio exclusivo del presidente de la República, esas prevenciones generales dejarían de existir y consecuentemente, la suspensión de garantías dejaría de hacerse por medio de prevenciones generales, pues no es lo mismo suspender las garantías y dictar más tarde las prevenciones generales. ¿En qué medida acordó el consejo de ministros y aprobó el Congreso la suspensión de garantías? En la medida en que determine el presidente de la República; la antijuridicidad de esta respuesta revela, a nuestro entender, que no es posible admitir que las prevenciones generales, condición de la suspensión de garantías, sean un acto posterior a la aprobación que hubiere dado el Congreso a la suspensión acordada por el presidente; d) cada una de las garantías constitucionales, particularmente las individuales, es muy amplia. Ahora bien, el artículo 29 autoriza al presidente a suspender las garantías que sean un obstáculo para hacer frente a la situación, pero, si se suspende en abstracto cada garantía, no existe el criterio de la necesidad. Así si, por ejemplo, se suspende la garantía, en abstracto, del artículo 14, el presidente podría despojar a todos los particulares de todos sus bienes o dictar todo género de medidas retroactivas; e) las prevenciones generales son la medida y el límite de la suspensión de garantías y son esenciales a la suspensión, no posteriores, ni reglamentarias; f) el maestro don Antonio Martínez Báez, con esa finura de criterio que le permite penetrar en lo más hondo de los problemas, encontró la solución: las prevenciones generales que deben normar la suspensión de garantías, son acto propio de la competencia del Poder Ejecutivo; la facultad de dictarlas no deriva de la autorización que pueda otorgarle el Poder Legislativo, porque éste no tiene competencia para otorgar esa autorización. Y no se diga que existe contradicción con lo afirmado anteriormente, en el sentido de que las modificaciones introducidas al orden constitucional

reclaman la intervención del Congreso, porque son cosas diversas la potestad de dictar las prevenciones generales y la sanción de la medida, en el caso, es la aprobación que debe dar el Congreso; g) la Constitución, creemos haberlo demostrado, no quiso crear un dictador, luego no es posible admitir que el presidente de la República sea árbitro para fijar la extensión que puede darse a la suspensión de garantías; y menos ha de aceptarse que pueda el Ejecutivo modificar, a su gusto, la llamada “Ley de Prevenciones Generales”, porque las prevenciones generales serían una burla a la colectividad; y tampoco es admisible que pueda surtir efectos la suspensión de garantías antes de que se dicten las prevenciones generales.

Por otra parte, existen importantes precedentes en nuestra historia a favor de las tesis que defendemos: a) en ninguno de los decretos de suspensión de garantías de los tiempos del presidente Juárez, se encuentra el procedimiento de suspender, ilimitadamente, o en forma abstracta, las garantías constitucionales; y por el contrario, siempre se acordó la suspensión por medio de prevenciones generales que fueron aprobadas por el Congreso. En la tantas veces citada ley del 11 de diciembre de 1861, se dijo, en el artículo primero que se ratificaba la ley de 7 de junio del mismo año, que suspendió algunas garantías individuales y, en esta ley, su articulado son prevenciones generales; b) la doctrina constitucional mexicana del siglo pasado, Coronado y Castillo Velasco, no dio importancia al problema, porque nunca había ocurrido que las prevenciones generales se dictaran como acto posterior, pero de sus aplicaciones se desprende que el Congreso debe conocer la completa medida acordada por el presidente.

V. EFECTOS QUE SE PRODUCEN POR LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 29

El artículo 29 de la Constitución, atento lo expuesto, es la norma que permite a los poderes Ejecutivo y Legislativo introducir, en el orden constitucional, las modificaciones jurídicas indispensables para hacer frente a las situaciones de emergencia. Ahora bien, a fin de determinar ulteriormente los principios que deben regir “la vuelta a la normalidad”, urge fijar los efectos que se producen por su aplicación.

A. Los derechos del hombre consignados en los primeros 29 artículos de la Constitución, según su idea clásica, constituyen la esfera de libertad de los particulares, intocable para el Estado. El Estado tiene sus facultades fijadas en la Constitución, pero, al desarrollarlas, debe respetar siempre esa esfera de libertad que los derechos del hombre reservaron a los particulares. Pues bien, el primer efecto que se produce por la aplicación del artículo 29, es que el Estado pueda, siempre dentro de la órbita de sus facultades, actuar más allá de los límites que fijan los derechos del hombre. Pero esta posibilidad del Estado no es ilimitada, porque los derechos del hombre no se han suprimido, se han únicamente restringido; en otras palabras, la suspensión de garantías significa que la esfera de libertad reservada a los particulares se restringe; el Estado puede actuar, dentro de sus facultades, pero hasta el límite que dejó vigente la suspensión de garantías. En consecuencia, todo acto del Estado que vaya más allá de lo que le permite la restricción acordada en los derechos del hombre, es nulo. Los maestros que me han precedido en este cursillo han aclarado suficientemente el punto, particularmente nuestro director, don Antonio Carrillo Flores, quien, con la precisión que le caracteriza, sostuvo que el orden jurídico no desaparecería por la suspensión de garantías y que tampoco se perdía el principio de legalidad.

B. El segundo efecto que produce la aplicación del artículo 29 es, según lo expuesto, una mayor amplitud de acción administrativa y deriva del párrafo segundo del propio precepto.

Pensamos, que las autorizaciones para una mayor amplitud de acción administrativa no deben ser una carta en blanco al presidente de la República. Hemos venido insistiendo en la tesis de que el artículo 29 no implica, en ningún aspecto, una dictadura fuera de límites legales y jurídicos, pues, por el contrario, lo único que consiente el precepto es relajar las normas constitucionales, para que pueda el presidente de la República hacer frente a las situaciones de emergencia. El Congreso que concediera una carta en blanco faltaría al sentido democrático de nuestra Constitución y rompería la armonía del orden jurídico. Cuando el artículo 29 habla de autorizaciones necesarias, se está refiriendo a facultades que conceda el Congreso; pero ese término, autorizaciones necesarias, no puede entenderse como una carta en blanco, porque en

ella falta la necesidad de las autorizaciones y porque el Congreso que la otorgara faltaría al cumplimiento de su deber, delegando en el presidente de la República la facultad de fijar la extensión de las autorizaciones. Hemos también sostenido que el artículo 29 de la Constitución debe interpretarse en forma restringida, por ser una norma de excepción y, de acuerdo con este criterio, debe el Congreso fijar expresamente las autorizaciones que estime necesarias.

La aplicación del artículo 29 debe ser armónica, quiere decir, los distintos efectos que se producen deben estar relacionados los unos con los otros. Ya indicamos que la medida principal es la suspensión de garantías y que las otras, autorizaciones administrativas y legislativas, le están subordinadas. De esta explicación desprendemos que la mayor amplitud de acción administrativa que puede otorgar el Congreso al presidente de la República, ha de respetar siempre los derechos del hombre que no quedaron suspendidos y, como corolario de esta tesis, debe concluirse que todo acto administrativo del Poder Ejecutivo que vaya más allá de los límites que le permite el decreto de suspensión de garantías, es nulo.

C. El artículo 29 de la Constitución de 1917, en oposición a la interpretación auténtica de la norma similar de la Constitución de 1857, permite otorgar al presidente de la República facultades legislativas.

Lo mismo que dijimos para las autorizaciones administrativas y como también indicamos, la legislación del presidente de la República debe respetar los derechos del hombre en la proporción en que no fueron suspendidos.

Creemos, además, que las facultades legislativas que pueden otorgarse al presidente de la República tienen otro límite, que deriva de las facultades mismas del Congreso de la Unión. En efecto, el Poder Legislativo no puede delegar facultades que no tiene, lo que significa que las facultades legislativas que pueden corresponder al presidente de la República están limitadas por el artículo 73 de la propia Constitución. El presidente de la República podrá legislar, pero siempre y cuando el Congreso tenga la facultad que delegó.

D. El decreto del 1 de junio de 1942, en relación con las cuestiones que ahora analizamos, planteó otro importantísimo asunto: la suspensión de garantías, y las autorizaciones administrativas y facultades

legislativas al presidente de la República, tienen una finalidad concreta, hacer frente rápida y fácilmente a la situación de emergencia.

¿Quién es la autoridad que debe decidir si un acto administrativo o una ley del presidente de la República responde a la finalidad señalada?

La interpretación del artículo 29 debe ser restringida, por tratarse de una norma de excepción. La suspensión de garantías debe hacerse por medio de prevenciones generales; las autorizaciones administrativas deben ser expresas y debe, igualmente señalarse su extensión; las facultades legislativas deben tener el mismo carácter. Estos efectos producen, al aplicarse el artículo 29, una situación de derecho; el orden jurídico no está roto, pues simplemente se ha cumplido la capacidad de acción del Poder Ejecutivo. En estas condiciones, cuando el presidente de la República actúa dentro de los límites de la suspensión de garantías y facultades extraordinarias, es, naturalmente la autoridad que resuelve si la medida está ajustada a sus nuevas facultades. Pero también tienen los particulares el derecho de reclamar, ante la autoridad judicial, cuando una medida no se ajuste a esas autorizaciones.

Uno de los grandes males de las cartas en blanco al presidente de la República, consiste precisamente en la imposibilidad de fijar los nuevos límites de acción del Poder Ejecutivo; si el presidente es árbitro para fijar sus autorizaciones y sus facultades legislativas, nada podrán hacer los particulares y tampoco podrá intervenir el Poder Judicial; pero si, por el contrario, las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas constan en una ley del Congreso, el presidente de la República debe subordinarse a ellas y todo acto ejecutado en contravención de esa ley del Congreso, será nulo.

VI. LA VUELTA A LA NORMALIDAD

Como expresamos al principio de esta charla, el tema “La vuelta a la normalidad” carece de doctrina; nadie, que sepamos, lo ha estudiado hasta la fecha; pero pensamos, no obstante, que aplicando los principios que hemos venido exponiendo, las soluciones a los diversos problemas que plantea son fáciles:

A. La suspensión de garantías, las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas que pueden otorgarse al presidente de la

República, tienen una finalidad concreta, “hacer frente rápida y fácilmente a una situación de emergencia”. El artículo 29 es la aplicación de los principios de la Constitución, en los que únicamente introduce reformas temporales. Pero no suprime el orden jurídico, ni permite al Estado actuar más allá de los límites que le fijan la Constitución y las modificaciones introducidas para hacer frente a la situación de emergencia. En estas condiciones, parece indudable que las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas otorgadas al presidente de la República, no pueden exceder el fin para el cual fueron otorgadas. Es importante hacer notar que las facultades extraordinarias no son facultades para reorganizar la vida nacional, pues su fin exclusivo es corregir una anomalía y restablecer la situación anterior. Son, en consecuencia, medidas de accidente, de circunstancia, de finalidad específica. De todo lo cual derivamos, puesto que el orden jurídico queda vigente y, como hemos venido repitiendo, se mantiene el principio de legalidad, que los actos del presidente de la República que vayan más allá de los fines para los cuales le fueron concedidas las facultades extraordinarias, violan la Constitución, en cuanto ésta afirma, como principio fundamental de su existencia, que los poderes del Estado, aun en los casos de aplicación del artículo 29, únicamente pueden hacer uso de las facultades que expresamente les conceda la Constitución o la ley dictada con apoyo en el artículo 29.

Las facultades del presidente de la República no se extienden a todos los aspectos de la vida nacional, y deben circunscribirse a la finalidad para la cual le fueron otorgadas. Esta solución implica que el Congreso de la Unión conserva todas las facultades que le concede la Constitución, con la sola limitación de aquellas que, para hacer frente a la situación, de emergencia, haya otorgado al presidente de la República. Este dictará “los acuerdos necesarios para hacer frente a las contingencias del momento”, pero toca al Congreso continuar desarrollando la función que específicamente le señala la Constitución, y, consecuentemente, dictar todas aquellas leyes que hayan de tener carácter permanente, o sea todas las disposiciones que se refieren a la vida normal del Estado. Y, de hecho, así ha ocurrido, pues el Congreso de la Unión ha dictado diversas leyes pudiendo citarse, entre otras, las reformas de 31

de diciembre de 1943 a la Ley Minera y la Nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Existe, sin embargo, una diferencia entre la posición del presidente de la República y la del Congreso de la Unión: El primero puede actuar hasta los límites que le señale la Ley de Suspensión de Garantías. El Congreso, en cambio, deberá ceñirse a la vieja Constitución y esto es así porque, en tanto que el Poder Ejecutivo está haciendo frente a una situación de emergencia, el Poder Legislativo no tiene otras funciones que las que expresamente le señala la Constitución. El artículo 29 no permite otorgar mayores facultades al Poder Legislativo y éste no podría dárselas, porque no puede modificar la Constitución. Es únicamente al Poder Ejecutivo al que toca actuar hasta los límites de la Ley de Suspensión de Garantías.

B. Las condiciones que preceden serían fáciles de aplicar si el Congreso de la Unión cumpliera siempre su deber. Las autorizaciones administrativas y facultades legislativas no deben ser una carta en blanco, y, por el contrario, debe el Congreso especificarlas. Si así ocurriera, sería fácil mantener al presidente de la República dentro de la finalidad concreta para la cual se le conceden facultades extraordinarias. Otra tragedia del derecho mexicano es que nuestros congresos otorgan más de lo que la Constitución permite y, en ocasiones, mucho más de lo que pide el Poder Ejecutivo. La ya apuntada consecuencia de esta actitud del Congreso, es que falte la norma para mantener al presidente de la República dentro del concepto “autorizaciones necesarias”.

C. La suspensión de garantías, las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas terminan al cesar la emergencia para que fueron concedidas. La proposición no necesita demostrarse, pues deriva del texto mismo del artículo 29 y, por fortuna, está en todas las leyes que han dictado los congresos mexicanos al suspender las garantías. Ahora bien, señalados estos principios básicos para el mejor entendimiento del problema, debemos considerar los efectos que produce el levantamiento de este estado de emergencia.

D. En primer lugar, por lo que se refiere a la suspensión de garantías: el artículo 29 constitucional dice que la suspensión de garantías debe hacerse por un tiempo limitado. La ley del 1 de junio de 1942, en su artículo 2o. dispuso que la suspensión duraría “todo el tiempo

que México permanezca en estado de guerra con Alemania, Italia y el Japón, o con cualquiera de estos países y que será susceptible de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta 30 días después de la fecha de cesación de las hostilidades”.

El levantamiento del estado de suspensión de garantías es automático; se concluye con la terminación del estado de guerra, a menos que, en ese momento, resuelva el presidente de la República prorrogarlo por 30 días más. Pero cualquiera que sea la solución que dé el presidente al problema, el levantamiento de suspensión de garantías es automático.

A partir de ese momento, rige otra vez la vieja Constitución; las modificaciones introducidas por la Ley de Suspensión de Garantías, dejan de tener vigencia. También ninguna ley o acto, de ninguno de los poderes, puede lesionar las garantías consignadas en la vieja Constitución. Todo lo que en ese momento lesione las garantías constitucionales, debe desaparecer.

Esta solución se adoptó una vez en la historia constitucional de México. En la circular del 12 de abril de 1868 el ministro de gobernación, por acuerdo del presidente de la República, estableció que, una vez restablecido el orden constitucional, debía tener vigencia íntegra la vieja Constitución. En alguno de los párrafos de la circular se dice:

Restablecido felizmente el orden constitucional en la República, y funcionando autoridades que han emanado del voto popular, la dictadura que la necesidad de las circunstancias impuso a la nación con motivo de la guerra extranjera no sólo ha cesado, como lo declara solemnemente el ciudadano presidente constitucional en el momento mismo de la instalación del Congreso de la Unión, sino que ya no tiene razón ni motivo para existir.

Más importante aún es la circular de la misma Secretaría de Gobernación, del ministro Iglesias, de 9 de enero de 1869, en la cual se expresa que todas las causas pendientes, que se estuvieren tramitando ante cualquier autoridad, debían pasar, “en el estado y grado en que se encuentra, a los respectivos tribunales o juzgados de la federación, a fin de que las continúen hasta tramitarlas, con arreglo a las leyes vigentes en la actualidad”. La circular tiene una doble importancia, pues, por una parte, suprime la competencia que pudieron tener las autoridades nombradas con apoyo en las leyes de emergencia y, por otra, dispone

que las causas pendientes se juzgarán, ya no según las leyes de emergencia, sino conforme a la legislación ordinaria. Es pues indudable que el primer efecto que se produce al terminar la situación de emergencia, es la vigencia integral de los derechos del hombre y garantías constitucionales, tal como existían en la Constitución antes de la Ley de Suspensión de Garantías.

E. La suspensión de garantías es la medida principal y al terminar concluyen, igualmente, las autorizaciones administrativas y facultades legislativas otorgadas al presidente de la República. El presidente regresa a su antigua competencia; cesa la mayor amplitud de acción administrativa y todo acto que vaya más allá de la antigua competencia del presidente es nulo. Y también terminan las facultades legislativas del presidente, lo que significa que cualquiera ley que pretendiera dictar después de que ha concluido el estado de suspensión de garantías, es nula. La facultad legislativa torna al Congreso de la Unión, cuerpo que deberá actuar dentro de los límites de la vieja constitución.

F. El problema más importante en este capítulo de la vuelta a la normalidad es la condición en que queda la legislación dictada por el presidente durante el estado de emergencia. ¿Subsiste esa legislación? Pensamos, atentos los principios expuestos, que esa legislación desaparece. Fue legislación de accidente, de circunstancia, de finalidad específica, para hacer frente a una situación concreta, pero no se extendía a resolver los problemas generales de la vida nacional. Al desaparecer la condición que le dio origen, debe desaparecer igualmente la legislación toda; toda norma jurídica tiene una hipótesis o supuesto que la condiciona y cuando falta éste, no puede aplicarse la norma, porque sería ir contra su esencia, aplicándolo a una situación que no rija. Si, por tanto, falta la circunstancia que condiciona la aplicación de la norma, pierde ésta su vigencia.

La concesión de facultades legislativas al presidente es una medida excepcional en el derecho mexicano y, como lo hemos venido afirmando, su aplicación debe ser restringida. La delegación de facultades legislativas al presidente no es general, sino exclusivamente, para resolver la situación de emergencia. Por eso indicamos que el Congreso de la Unión conserva la facultad legislativa para todas las otras finalidades de la vida nacional.

En esta discusión se debate otra vez el principio de interpretación del derecho constitucional. Dos criterios pueden existir, el jurídico, que entiende el sentido democrático de la Constitución y pretende restringir las facultades extraordinarias, porque toda excepción es restringida, y el principio fácil de la entrega, que consiste en dar todo a un dictador, aun cuando se rompa la armonía del orden jurídico. Entre los dos principios, la elección es evidente.

La lectura de los artículos 4o. y 5o. de la Ley de Suspensión de Garantías indica, en nuestro concepto, que las autorizaciones administrativas y facultades legislativas que se otorgaron al presidente de la República son limitadas, en cuanto a su fin y en el tiempo. Si, pues, son medidas administrativas o legislativas para resolver una situación especial y por un tiempo determinado, resuelta esa situación, no pueden subsistir las medidas. Y será inútil el argumento que se esgrimiera en el sentido de que algunas de esas medidas sirvieron para resolver otros problemas, porque tendríamos que responder que faltó competencia al presidente de la República.

G. Abrigamos, sin embargo, algunas dudas:

Varias de las medidas legislativas adoptadas por el presidente de la República responden a los principios expuestos. Así, por ejemplo, en el decreto del 10 de julio de 1942 que congeló la renta de las habitaciones en el Distrito Federal, se dice, en el artículo transitorio, que el propio decreto estará en vigor mientras dure la suspensión de garantías. En el decreto del 7 de octubre de 1942 que estableció las penas en que incurrían los salteadores de caminos en despoblado, se dice, en todos los considerandos, que el derecho estará en vigor en tanto dure el estado de suspensión de garantías. En la misma condición se encuentra la Ley de Transportes Urbanos para el Distrito Federal, de 2 de febrero de 1945, que permitió resolver la huelga declarada en contra de la Compañía de Tranvías mediante la ocupación de los bienes de esa empresa.

Otras leyes, en cambio, nada dicen y más bien parece que pretenden resolver problemas generales de la vida nacional. En este sentido se encuentra la ley del 4 de marzo de 1943, llamada Ley General de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, en cuyo considerando se dice: “que la actual administración tiene el inquebrantable propósito, que ya se ha traducido en hechos, entre otros, la expedición de la Ley Federal de Emergencia

de 9 de septiembre de 1942, de combatir el juego y las apuestas de azar, por considerarlos en extremo nocivos para la sociedad”.

Otro ejemplo se encuentra en el decreto del 9 de julio de 1942 que ordenó la constitución de una sociedad, a la que deberían pertenecer todos los productores de ganado en pie que se destine al abasto de los rastos del Distrito Federal; en el decreto no se prevé que la sociedad terminará y deberá liquidarse al levantarse la suspensión de garantías. Un tercer ejemplo se ofrece en la reforma al Código Penal para los delitos de culpa, artículos 24, 60 y 61, reforma que permite imponer una pena que varía entre cinco y veinte años en el caso de que, por culpa del conductor de un vehículo, en los casos de transporte de concesión federal, mueran dos o más personas

H. Debemos concluir y proponemos como única solución práctica para la vuelta a la normalidad, la creación de un derecho transitorio, que decida los problemas. El presidente de la República puede hacerlo, porque puede prorrogar por 30 días después de la terminación de la guerra el estado de suspensión de garantías. En esos días puede proponer al Congreso el derecho transitorio que resuelva la situación que hoy parece confusa.

VII. CONCLUSIÓN

En presencia de esta diversa legislación, cuyas disposiciones en su mayoría no han sido reclamadas por los particulares, podemos y debemos preguntar: ¿subsistirán esas leyes?

Ya quedó indicado que muchas de las leyes tienen un carácter temporal y están subordinadas, por disposición contenida en ellas, a la vigencia del estado de suspensión de garantías.

De las restantes leyes, o sea de las que parecen dictadas para una duración indefinida, algunas tendrán que desaparecer, porque, una vez restablecida la vigencia de los derechos del hombre, serán contraídas a las normas y principios contenidos en nuestra Constitución: al regresar al régimen constitucional, quedan otra vez vigentes las garantías individuales, y las normas que las contradigan habrán de desaparecer, aun cuando se hubieren pensado para una duración indefinida. Tal vez se encuentra en este caso el decreto que ordenó se formara la Asociación

de productores de ganado. Quizá sea ese decreto contrario al artículo 9o. de nuestra Constitución.

El resto de las normas tiene un porvenir incierto, pues no sabemos la solución que puede dar la Suprema Corte de Justicia. Creemos conveniente adelantarnos ofreciendo un camino práctico para la vuelta a la normalidad y sería la creación de un derecho transitorio que decida los problemas.

El señor presidente de la República puede hacerlo porque puede prorrogar por treinta días posteriores a la terminación de la guerra, el estado de suspensión de garantías; en esos días puede proponer al Congreso el derecho transitorio que resuelva la situación que hoy parece confusa.