

Capítulo IV. Facultades extraordinarias	123
A. Estados donde no se confieren facultades extraordinarias al Ejecutivo	126
B. Estados donde el Legislativo puede delegar, extraordinariamente, facultades legislativas al Ejecutivo	129
C. Estados donde la propia Constitución autoriza al Ejecutivo para adoptar medidas legislativas en casos de emergencia	151
D. Estados donde las funciones ejecutiva y legislativa son desempeñadas por un mismo órgano	154

CAPÍTULO IV

FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Opina Burdeau que mediante el estado de sitio se refuerza de una manera considerable el poder de las autoridades de policía. Observa además, corroborando lo que vimos en el capítulo precedente, que esa situación no implica la suspensión de todos los derechos o libertades individuales.

Pero Burdeau sugiere, también, que la delegación de funciones legislativas en favor del gobierno constituye una medida aún “más general” que la mera declaración del estado de sitio.³³⁶

De otra parte, como señala Loewenstein, la legislación de emergencia que emana de las facultades generales conferidas al gobierno, así como las medidas legislativas extraordinarias que afectan el ejercicio de las garantías constitucionales, “son tan antiguas como los propios Estados democrático-constitucionales”. Se proyectan, afirma, desde la Constitución liberal francesa de 1791, hasta la fecha que corre. Ningún Estado ha dejado de recurrir a la legislación de emergencia con el objeto de controlar las perturbaciones internas, sin que se exceptúen Gran Bretaña, Estados Unidos ni Francia, por ejemplo.³³⁷

Ameller sustenta³³⁸ que la delegación de facultades del poder legislativo a favor del poder ejecutivo, supone la realización de dos condiciones:

- a) que el Parlamento (o Congreso) tome el acuerdo en ese sentido, y
- b) que el destinatario de esa autorización sea un órgano del Ejecutivo.

Por tales razones, Ameller asegura que no deben confundirse con la delegación de facultades otras dos instituciones que mucho se le parecen:

³³⁶ Burdeau, Georges. *Les libertés publiques*. Paris, 1966, pp. 48 y 50-1.

³³⁷ Loewenstein, *op. cit.*, pp. 121-2.

³³⁸ Ameller, Michel. *Parlements*. Paris, 1966, pp. 170 y ss. Véase, también el amplio estudio *La duración de los decretos Leyes del gobierno de facto*, de Salvador M. Dana Montaña. “La Ley”, t. 112, octubre 17 de 1963, pp. 1 y ss.

- a) el procedimiento previsto en algunos países para hacer frente al estado de necesidad, en que el poder de legislar no es delegado por una decisión particular del Congreso, sino que es directamente conferido al jefe de Estado o gobierno por disposiciones constitucionales, y
- b) el procedimiento adoptado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y otras democracias populares, consistente en autorizar a ciertos órganos del Parlamento para que dicten actos en carácter legislativo en tanto que las asambleas no están reunidas.³³⁹

En el segundo de los casos; la facultad de legislar está conferida no a un órgano del gobierno, sino a un órgano del propio poder legislativo. Creemos que ésta es, realmente, una distinción procedente.

Cuanto al caso primero, entendemos que puede haber una confusión por parte del jurista francés, toda vez que tan constitucional suele ser el proceso de declaración de un estado de excepción, como el de investir a un órgano del gobierno con facultades extraordinarias para legislar. Además, ya hemos visto que en América Latina muchas constituciones ponen en manos del Legislativo el derecho de autorizar o no la implantación de un estado excepcional.

La delegación de facultades legislativas es el resultado de un grave dilema: respetar la técnica democrática de la formación de leyes, "con el riesgo de frenar peligrosamente la labor legislativa en periodos de crisis", o asegurar esta tarea ante todo. Cada uno de los problemas planteados por este dilema puede reportarse a los fundamentos de la democracia.³⁴⁰

Por eso, arguyendo distintas justificaciones, la delegación de facultades por parte del poder legislativo ha llegado a convertirse en una práctica normal.

Ameller estima, sin embargo, que en los países de constitución rígida, donde la exclusividad del poder legislativo está atribuida al parlamento, el problema de la delegación de facultades implica serias dificultades de orden jurídico.

³³⁹ Loewenstein asegura que "no debe pensarse que la suspensión de garantías constitucionales y la atribución de poderes de emergencia al Ejecutivo constituyen un mismo problema, simplemente porque ambas son indispensables para la adopción de medidas de emergencia... debido a las particularidades nacionales, determinadas por el ambiente y tradición políticos, se han desarrollado dos procedimientos distintos en América Latina", *op. cit.*, p. 102.

³⁴⁰ *Cfr. Ameller, op. cit.*, p. 172.

En efecto, el Parlamento no podría, sin violar con ello importantes principios constitucionales, trasladar su competencia al Ejecutivo. Así, las llamadas “leyes de plenos poderes” que transfieren al gobierno las facultades legislativas del Congreso, substraen las medidas adoptadas al control de la representación popular. “Constituyen, concluye Ameller, un atentado grave a la idea de soberanía nacional, incluso dentro de las instituciones democráticas.”³⁴¹

Creemos que esos argumentos admiten una precisión: que dentro del mayor número de constituciones en que operan los controles inter-órganos se estatuye la ulterior revisión, por parte del Legislativo, de aquellos actos practicados por el gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Podríamos incluso decir que el proceso de creación de la Ley se invierte, correspondiendo en este caso la sanción, si no de la Ley misma sí de sus resultados, al poder que en periodos de normalidad debe legislar. Aun así, y en tanto que se conserve una participación bilateral de poderes, el principio constitucionalista puede mantenerse a salvo.

En realidad, el problema de la dictadura constitucional radica en la desviada utilización que se puede hacer de normas que, al menos dentro de una clasificación nominal, se ajustan al sistema constitucionalista.

Aquí cabe que digamos, también, que las situaciones de emergencia muchas veces resultan motivadas por la reacción popular frente al excesivo poder depositado en manos del Ejecutivo, durante épocas presumiblemente normales. Los detentadores del poder suelen imputar al pueblo errores que sólo a ellos pertenecen. Éste es, quizá, uno de los problemas del presidencialismo.

Algunas constituciones latinoamericanas se ajustan con gran rigor al principio de la separación de funciones y no autorizan, por ende, la habilitación de facultades extraordinarias al Ejecutivo. Otras, sin embargo, sí admiten expresamente la técnica de la delegación. No hay uniformidad literal, pues, en este problema.³⁴²

Claro que no es estrictamente necesario procurar en el ámbito de las constituciones la posibilidad de investir a un órgano del gobierno con

³⁴¹ *Idem*, p. 174.

³⁴² *Cfr.* Herrera Paulsen, Dario. *Facultades Extraordinarias del Poder Ejecutivo*. “Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.” Lima, 1952, año xvi, núms. 1, 2 y 3, pp. 551-2.

poderes para legislar; la teoría constitucional y la práctica política difieren, en América Latina, con gran frecuencia.³⁴³

De ahí que, aun sin que las constituciones lo autoricen, el ejercicio de facultades legislativas por parte del Ejecutivo es casi una constante.

Pero como nuestro interés por ahora es examinar el sistema positivo, lo haremos de acuerdo con las siguientes hipótesis:

- A. Estados donde no se confieren facultades extraordinarias al Ejecutivo.
- B. Estados donde el Legislativo puede delegar, extraordinariamente, facultades legislativas al Ejecutivo.
- C. Estados donde la propia Constitución autoriza al Ejecutivo para adoptar medidas legislativas en casos de emergencia.
- D. Estados donde las funciones legislativa y ejecutiva son desempeñadas por un mismo órgano.

Se encuentran en la primera hipótesis: Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras y Perú; en la segunda: Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá y República Dominicana; en la tercera: Brasil, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela, y en la cuarta: Cuba.

A. *Estados donde no se confieren facultades extraordinarias al Ejecutivo*

Argentina

Entre las atribuciones del Congreso argentino (artículo 67 constitucional), no existe la de conferir facultades extraordinarias para legislar, al Ejecutivo. Entre las facultades de éste (artículo 86 fracción 2ª), con carácter legislativo, sólo se incluye la reglamentaria, condicionada al hecho de “no alterar” el “espíritu de las leyes con excepciones reglamentarias”.

Refiriéndose al artículo 29, que prohíbe la delegación de facultades, Linares opina que la experiencia política argentina explica la existencia de esa disposición, que en cierta medida podría parecer superflua y hasta inadecuada, pero que en el caso de su país “está escrita con la sangre de nuestros hermanos”.³⁴⁴

³⁴³ Cfr. Humphreys, P. *Tradition and Revolt in Latin America*. Londres, 1970, pp. 216 y ss.

³⁴⁴ Linares Quintana, *La suspensión de garantías*, op. cit., p. 786.

Esa afirmación parece corroborarla Sánchez Viamonte. Recuerda este constitucionalista que Juan Manuel Rosas obtuvo (1829) facultades extraordinarias para legislar, igual que antes las habían tenido algunos otros gobernantes. Eso le permitió ejercer un gobierno personalista hasta mayo de 1832 en que “regresó” sus facultades al Congreso.³⁴⁵

En 1834 Balcárcel, encargado provisionalmente del gobierno, elaboró un proyecto de Constitución para Buenos Aires, en cuyo artículo 170 se prohibía al Ejecutivo el ejercicio de facultades extraordinarias. El proyecto en eso quedó, y meses más tarde, vuelto Rosas al poder, convocó a un plebiscito que debía ratificar su nueva designación así como otorgarle la suma del poder público. De los 9,320 ciudadanos que votaron, sólo 8 se pronunciaron en contra. La dictadura sobrevivió hasta el 3 de febrero de 1852.³⁴⁶

La Corte Suprema, por su parte, ha dicho que las facultades del estado de sitio

por su naturaleza y objeto, no son facultades extraordinarias, de las que habla el artículo 29 de la Constitución equiparándolas al delito de traición, por cuanto las primeras, aunque dependientes en su ejercicio de la discreción o juicio propio del poder autorizado para ejercerlas, llevan consigo limitaciones expresas de tiempo y objeto, y tienden a llevar la suprema necesidad de garantizar el orden y la paz pública; y las segundas, teniendo en cuenta el espíritu y los términos del artículo constitucional citado, se refieren a las facultades ilimitadas que autoricen la suma del poder público y por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna; a lo que se agrega que, prohibiéndose en dicho artículo al Congreso mismo acordar facultades extraordinarias, no podrían ser éstas las mismas del estado de sitio,

desde que por el artículo 67 inciso 26, de la Constitución, es facultado el Congreso para declarar dicho estado en uno o varios puntos de la nación.³⁴⁷

La jurisprudencia, sin embargo, no siempre ha sido homogénea, sobre todo frente a las facultades de los gobiernos *de facto* a partir de 1930.³⁴⁸

³⁴⁵ Sánchez Viamonte, Carlos. *Historia institucional argentina*. México, 1957, p. 183.

³⁴⁶ *Idem*, pp. 184-5.

³⁴⁷ Caso de Manuel José Zavala vs. José Domingo Astorga, abril 23 de 1872. *Fallos*, t. II, pp. 427-8, *cit.*, por Linares Quintana, *La suspensión*, *cit. supra*, p. 786.

³⁴⁸ Véase el estudio de Vázquez Gil, José. *Evolución de la Jurisprudencia de la Corte sobre facultades legislativas de los gobiernos de facto*. “La Ley”, Buenos Aires, julio 23 de 1948, t. 51, pp. 229 y ss.

Apunta Vázquez Gil que la doctrina de la Corte puede sintetizarse en tres principios fundamentales:

- a) el presidente del gobierno *de facto* tiene iguales poderes que el legal. Gobierna al país de acuerdo con leyes existentes y durante el tiempo necesario para volver a la normalidad;
- b) el gobierno *de facto* tiene facultades ejecutivas, pero no legislativas ni judiciales. Puede, no obstante, apoyarse en “una exigencia” que él considere “vital e indispensable para mantener el funcionamiento del Estado” y dictar decretos-leyes, y
- c) esos decretos-leyes tienen validez hasta que se constituyen las autoridades legítimas, e instalado el gobierno legal esos decretos caducan y no producen más efectos jurídicos.³⁴⁹

Bolivia

Aun cuando en su artículo 94 la Constitución boliviana atribuye al presidente de la República la facultad de expedir decretos, éstos se entienden en un aspecto meramente reglamentario de la Ley. No hay por tanto, facultades extraordinarias para legislar en sentido propio.

Costa Rica

En Costa Rica, la Constitución sólo confiere al presidente atribuciones muy restringidas durante la vigencia del decreto que haya suspendido las garantías (artículos 121, fracción 7, 140, fracción 4); pero ninguna de esas atribuciones tiene carácter legislativo.

Existe, en el artículo 9º, prohibición expresa para que cualquiera de los tres poderes delegue en el otro u otros las funciones que le son propias.

El Salvador

Al definir la separación de poderes, la Constitución salvadoreña declara que las funciones correspondientes a cada uno son indelegables (artículo 4º).

³⁴⁹ *Ibid.*, Cfr. también Juan Carlos Luqui, *División de poderes y delegación de facultades en el sistema constitucional argentino*. “La Ley”, Buenos Aires, julio 9 de 1962, pp. 4 y ss. Allí el autor advierte la densidad del problema jurídico-político de la división de poderes y delegación de facultades, haciendo notar que, en última instancia, el valor fundamental a defender es la consolidación y mantenimiento del sistema republicano.

Haití

También Haití, en el artículo 48, determina que ninguno de los tres poderes constitucionales por que se ejerce la soberanía nacional, puede delegar sus atribuciones ni salirse de los límites que se le han fijado.

Honduras

De acuerdo con el artículo 183 de la Constitución de Honduras, las facultades del poder legislativo son indelegables.

Perú

La Constitución peruana no incluye la posibilidad de investir al jefe del Ejecutivo con facultades extraordinarias. El último párrafo del artículo 70 apenas establece que "la Ley determinará las facultades del poder ejecutivo durante la suspensión de garantías".

Estas facultades, empero, se encuentran condicionadas por la vigencia de un estado excepcional, y no contienen la de legislar.

En la fracción 8ª del artículo 154 se admite, no obstante, que el presidente de la República puede reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas, así como dictar, con esas mismas restricciones, los decretos y resoluciones que juzgue convenientes. Lo que no está previsto es la modalidad de los decretos ley del presidente de la República, mediante los cuales se llega a modificar el alcance de normas contenidas en el Título Segundo constitucional, referido a las garantías constitucionales.³⁵⁰

B. Estados donde el Legislativo puede delegar, extraordinariamente, facultades legislativas al Ejecutivo

Colombia

El artículo 76, fracción 12 de la Constitución colombiana, faculta al Congreso para que, por medio de una ley, invista al presidente de la República de facultades legislativas con carácter extraordinario.

³⁵⁰ Véase, p. e., el *Decreto-Ley No. 17998*, de 18 de noviembre de 1969, que en su cuarto considerando dice: "que si bien la Constitución declara en su artículo 51 que el matrimonio y la familia están bajo la protección de la Ley, los actos ilícitos de los extranjeros domiciliados, ni de los casados con peruana o viudos de ésta, no pueden ni deben constituir impedimento para que, cuando se trate de la tranquilidad pública y de la seguridad del Estado... no pueden ser extrañados (del país)".

Esta delegación de facultades sólo puede hacerse:

- a) por un tiempo limitado, y
- b) cuando la necesidad lo exija, o
- c) las conveniencias públicas lo aconsejen.

Una enmienda constitucional de 1960 modificó las condiciones para la declaración del estado de sitio y del ejercicio de las facultades extraordinarias. A partir de esa reforma, el Congreso debe ser convocado tan pronto como se den las mencionadas circunstancias, y permanecer en sesiones durante la vigencia de la situación.

Opina Sachica que los resultados de esas reformas no son satisfactorios. La primera razón, muy atendible, es que el Congreso se ha convertido en un organismo “prácticamente permanente”. Otra de las razones que apunta el constitucionalista colombiano es que el control del Congreso sobre la actuación del Ejecutivo es inoperante, pues las acusaciones de inconstitucionalidad tienen que ser aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso. Finalmente, el gobierno ha llegado a condicionar el levantamiento del estado de sitio, siempre que sean adoptadas algunas medidas legislativas.³⁵¹

Sin embargo, debe señalarse que tales facultades tienen causales distintas a las que dan origen a la declaración de estado de sitio. Además, como ya vimos, la sola declaración de estado de sitio significa para el presidente la posibilidad de ejercer una amplia serie de funciones, incluyendo algunas legislativas, sin que se requiera la delegación expresa del Congreso. En este caso se dan los supuestos de la tercera hipótesis.

También se distinguen las facultades legislativas extraordinarias del presidente, de las que ejerce durante el estado de sitio, en que éstas se refieren exclusivamente a cuestiones suscitadas por el propio estado de sitio, en tanto que aquéllas pueden referirse a cualquier asunto, debiendo ser precisado con exactitud por el Congreso, en el momento que se las confiera al presidente.

La descripción hecha por Castro-Castro de la situación imperante en Colombia, no difiere mucho de lo que ocurre en otros países del continente. Entre 1949 y 1968, Colombia, vivió quince años bajo estado de sitio. En ese lapso, el Ejecutivo ejerció el más amplio y discrecional

³⁵¹ Sachica, Luis Carlos. “Un ensayo audaz: el gobierno bipartidista.” En *Perspectiva del derecho público en la segunda mitad del siglo XX*. Madrid, 1969, t. III, pp.173-4. Obra en honor de Enrique Sayagués-Laso, dirigida por León Cortiñas-Peláez.

poder para legislar. Castro-Castro dice que “el gobierno ejerció verdaderamente el poder legislativo” durante ese prolongado periodo.³⁵²

De 1958 a 1968 el Congreso facultó al Ejecutivo para legislar en materia de reforma administrativa y judicial, de arancel de aduanas, régimen de inversiones, corporaciones financieras, regulación del mercado de capitales, normas orgánicas del presupuesto, evasión y fraude en el pago de impuestos, y varias otras materias.

En opinión de Castro-Castro,

esta práctica frecuente de las facultades extraordinarias ha dado lugar a una importante y extensa legislación de origen puramente gubernamental elaborada sin participación directa del Congreso. Importante desde el punto de vista de las materias que abarca y extensa por la precisión de su contenido y el número de sus disposiciones:

la Ley 19 de 1958 que otorgaba facultades para la reforma administrativa dio lugar a la expedición de 153 decretos que cobijan desde los aspectos sustantivos del personal hasta los de sistemas y procedimientos de trabajo.³⁵³

Chile

En Chile la Constitución (artículo 44, fracción 15) se refiere extensamente a la atribución de facultades extraordinarias al Ejecutivo.

Esa disposición permite que el Congreso autorice al presidente de la República para que dicte decretos con fuerza de Ley:

- a) sobre creación, supresión, organización y atribuciones de los servicios del Estado y municipales;
- b) sobre la fijación de plantas, así como remuneraciones y demás derechos y obligaciones de los empleados u obreros de tales servicios;
- c) sobre regímenes provisionales del sector público;
- d) sobre materias determinadas de orden administrativo, económico y financiero;
- e) sobre contribuciones de cualquier clase y naturaleza, supresión de las existentes y determinación de su proporcionalidad o progresión;
- f) sobre empréstitos y otras operaciones que se refieran al crédito y responsabilidad financiera del Estado;

³⁵² Castro-Castro, *op. cit.*, pp. 500-1.

³⁵³ *Idem*, p. 503.

- g) sobre la enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades, y sobre su arriendo o concesión;
- b) sobre la determinación del valor, tipo y denominación de las monedas, y del sistema de pesos y medidas;
- i) sobre la determinación de las fuerzas de aire, mar y tierra que hayan de mantenerse en pie en tiempo de guerra y de paz.

Como se ve, las posibilidades de legislar que tiene el Ejecutivo en Chile son amplísimas. Apenas se le prohíbe legislar en materia de nacionalidad; ciudadanía; elecciones; plebiscitos, y garantías constitucionales, salvo en lo que respecta a la admisión a los empleos y funciones públicas, al modo de usar, gozar y disponer de la propiedad, y a la protección del trabajo, de la industria y de las obras de previsión social.

También se establece que en uso de facultades extraordinarias el presidente no podrá afectar la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del poder judicial, del Congreso Nacional ni de la Contraloría General de la República.

La delegación de atribuciones sólo se confiere por el término de un año, como máximo, y la Ley respectiva tiene que señalar las materias precisas sobre las que recae tal delegación. Esta restricción es importante, porque a la Contraloría General de la República corresponde tomar cuenta de los decretos con fuerza de Ley, y debe rechazarlos cuando excedan o contravengan la autorización conferida.

Estévez encuentra admisible la dicotomía de facultades extraordinarias/estado de sitio, y precisa sus características así:³⁵⁴

- a) las facultades extraordinarias son leyes de carácter general que comprenden a todo el territorio y a todos los habitantes de la República; el estado de sitio sólo abarca uno o varios puntos del territorio;
- b) las causas que autorizan la concesión de facultades extraordinarias son la "necesidad imperiosa" de defender al Estado y de conservar la paz y el régimen constitucional; el estado de sitio puede ser declarado en casos de ataque exterior o conmoción interior;
- c) la concesión de facultades extraordinarias sólo puede llevarse a cabo mediante una ley; el estado de sitio puede ser declarado según las formalidades que ya hemos visto, y

³⁵⁴ Estévez, *op. cit.*, pp. 295-6.

- d) las leyes de facultades extraordinarias pueden restringir la libertad personal y la de imprenta así como suspender o limitar el derecho de reunión; el estado de sitio sólo puede afectar la libertad individual.

Durante el régimen de González Videla fue cuando se dictó el mayor número de leyes con facultades extraordinarias: en agosto de 1947 (Ley 8,837), en enero, julio y noviembre de 1948 (Leyes 8,940; 8,960 y 9,261) y en agosto de 1949 (Ley 9,362).³⁵⁵

La Ley en que por primera vez se confirieron facultades específicas para que el Ejecutivo legislara, fue la 5,163, de abril de 1933.³⁵⁶

Ecuador

En Ecuador, de acuerdo con el artículo 34, fracción 22, se admite que el Congreso conceda facultades extraordinarias a quien ejerza el Ejecutivo. Tiene, por otra parte, el derecho de retirar esas mismas facultades y examinar el uso que hubiera hecho de ellas.

El ejercicio de tales facultades tiene las limitaciones inherentes a la naturaleza que se le fija en los artículos 68 y siguientes; pero también tiene que sujetarse a las prohibiciones expresas, destinadas al presidente, en el sentido de impedirle violar la Constitución, coartar el proceso electoral y tomar parte directa o indirecta en él; disolver el Congreso o dificultar sus labores; atentar contra la comisión legislativa permanente o contra el Tribunal de Garantías Constitucionales; detener la marcha de los procesos judiciales; atentar contra la independencia del poder judicial; admitir extranjeros al servicio militar, sin celebrar contrato previamente y conforme a la Ley; y ejercer sus funciones legales por más de treinta días consecutivos fuera de la capital del país o del lugar donde el gobierno resida.

México

En México, el artículo 49 de la Constitución establece la separación de funciones, y declara que el ejercicio del Legislativo no podrá depositarse en un solo individuo, con las solas excepciones del artículo 29, que ya hemos analizado, y del segundo párrafo del artículo 131.

Ese párrafo admite que el Ejecutivo sea facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las ta-

³⁵⁵ Andrade Geywitz, *op. cit.*, p. 282.

³⁵⁶ *Idem*, p. 283.

rifas de exportación e importación que el propio Congreso haya expedido, así como para crear otras y para restringir o prohibir las importaciones o el tránsito de productos, artículos y efectos.

Tales facultades se pueden utilizar de acuerdo con propósitos sumamente amplios: cuando se estime urgente; cuando lo requiera el bien del país, y para regular el comercio exterior, la economía nacional, la estabilidad de la producción o "cualquier otro propósito". Se entiende, desde luego, que este "otro propósito" debe ser de la misma naturaleza de los antes apuntados, pues de otra suerte se desbordaría el límite impuesto por el artículo 49.

Del uso que el Ejecutivo haga de las facultades concedidas, deberá informar al Congreso al enviar el presupuesto fiscal de cada año.

La mayor parte de la doctrina mexicana reconoce que existen esas dos posibilidades para utilizar facultades extraordinarias; sólo algunas personas opinan que la proscripción de tales facultades es absoluta, aunque en realidad con esa interpretación se interpola a la propia Constitución.³⁵⁷

De algunas tesis de la Suprema Corte de Justicia se desprende que la ratificación del Congreso, de las medidas legislativas adoptadas por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias, no constituye una prolongación del estado de excepción, como algunos han señalado, sino el cambio de la naturaleza de la norma misma.³⁵⁸

El profesor Palacios propone distinguir entre las varias posibilidades que podría implicar el ejercicio de las facultades extraordinarias en el Derecho constitucional mexicano. En este sentido, formula cuatro hipótesis:

- a) el Ejecutivo se arroga tanto las funciones del Legislativo, como las del Judicial;
- b) el Ejecutivo atenta contra las entidades federativas;
- c) el Legislativo abdica de sus facultades constitucionales, por el no ejercicio de ellas, y
- d) el Ejecutivo ejerce por tiempo limitado y en territorio determinado, algunas de las facultades restrictivas de la libertad individual.³⁵⁹

³⁵⁷ Cfr. Palacios, J. Ramón. *Las facultades extraordinarias al Ejecutivo*. Puebla, 1965, pp. 55 y ss.

³⁵⁸ *Cit.* en *Derechos del Pueblo*, *op. cit.*, p. 166.

³⁵⁹ Palacios J. Ramón, *op. cit.*, p. 11.

Como se ve, la preocupación central reside en la delimitación de las atribuciones presidenciales. Es claro que, dentro del contexto constitucional mexicano, las hipótesis *a*, *b* y *c*, no pueden funcionar.

En cualquiera de esos casos estaríamos frente a una flagrante ruptura del orden constitucional y, por ende, se habría producido un golpe de Estado.

Empero, el ejercicio de estas facultades extraordinarias en México, muchas veces ha significado precisamente eso: la ruptura del orden constitucional.

Durante la primera mitad del siglo XIX el uso de las facultades extraordinarias por parte del Ejecutivo, dio lugar a graves procesos de turbulencia social y política. Y esto, con todo y que ni el *Acta constitutiva de la Federación Mexicana* de 1824, ni la Constitución del mismo año, admitieron la posibilidad de que se otorgaran tales facultades al Ejecutivo.

Eso no obstante, repetimos, muchos fueron los casos en que, anti-constitucionalmente, se invistió al presidente de la República en el ejercicio de facultades que el rígido principio de separación de poderes hacía inadmisibles.

Lo contradictorio es que el propio Congreso Constituyente que dictó la Constitución de 1824, haya conferido al presidente Guadalupe Victoria el ejercicio de dichas facultades.³⁶⁰

No pasó mucho tiempo, antes de que también el Congreso de la Unión volviese a depositar el más absoluto poder en manos del presidente. Al efecto, el 4 de diciembre de 1828 se produjo una inexplicable e inconstitucional renuncia por parte del Congreso a ejercer algunas de sus atribuciones.³⁶¹

Sin embargo, la concesión de facultades extraordinarias figuró entre los más eficaces instrumentos de control político. Merced a la pugna, por ejemplo, establecida entre el ministro de Hacienda Lorenzo de Zavala y el Congreso de la Unión, éste se negó a otorgar tales facultades al presidente Vicente Guerrero, en 1829.³⁶²

Fue ése un caso de suma trascendencia. Cuando Guerrero pidió se le otorgasen facultades extraordinarias, México tenía que hacer frente a una expedición de reconquista que había desembarcado en territorio nacional. El enfrentamiento político entre el Ejecutivo y los miembros

³⁶⁰ Cfr. Valadés, José C. *Orígenes de la República Mexicana*. México, 1972, pp. 25 y 30.

³⁶¹ *Idem*, pp. 137 y ss.

³⁶² *Idem*, pp. 173 y ss.

del Congreso hizo que éstos se desentendieran de su responsabilidad patriótica, con tal de debilitar la personalidad del presidente de la República. Se trató de un significativo caso en que la intervención de un órgano colegiado en periodos de extrema urgencia puede entorpecer seriamente la defensa del Estado.

Sólo cuando la campaña invasora adquirió los contornos de un peligro grave e inminente; sólo cuando una plaza tan importante como la ciudad de Tampico quedó bajo asedio, el Congreso admitió delegar el ejercicio de las facultades que el presidente había solicitado.

Un curioso ejemplo de la utilización de esas facultades extraordinarias, fue el ofrecido el 4 de diciembre de 1829, cuando “usando de las facultades extraordinarias concedidas para proporcionar recursos con que atender los gastos urgentísimos de la hacienda pública”, el propio presidente Guerrero declaró nulo un testamento, reconoció a los herederos *ab intestato*, y dictó órdenes para que la comandancia general pusiera en posesión de los bienes a estos herederos, a cambio del cual ellos “se obligaron a hacer una donación de cuarenta mil pesos en efectivo y sesenta mil en créditos, en favor de la hacienda pública”.³⁶³

Para justificar el uso de las facultades extraordinarias por parte del presidente Ignacio Comonfort, el ministro José María Lafragua dirigió un comunicado a los gobernadores de los Estados, al mismo tiempo que les remitía copia del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (1856).

En esa comunicación, Lafragua no pudo eludir entrar en serias contradicciones, al decir que “el presidente está muy distante de querer ejercer una dictadura sin límites (por eso) ha marcado la línea de sus atribuciones señalando los derechos de los ciudadanos...”³⁶⁴

Poco después, la Constitución de 1857 confirió a los derechos del hombre un papel relevante.³⁶⁵ Y fue esa misma Constitución la que, de una manera precisa, incluyó la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo.

El dictamen de la Comisión de puntos constitucionales sobre el proyecto de Constitución declaró que

³⁶³ Tena Ramírez, Felipe. *La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano*, en “Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, México, enero-diciembre de 1945, t. VII, núms. 25, 26, 27 y 28, pp. 147-8.

³⁶⁴ *Cit.* en *Derechos del Pueblo*, *op. cit.*, t. V, p. 105.

³⁶⁵ *Cfr.* Medina, Hilario. “Los derechos del hombre en la Constitución de 1857”, en *El Constituyente de 1856 y el pensamiento liberal mexicano*. México, 1960, pp. 75 y ss.

entre nosotros están de tal modo relajados los vínculos morales de la sociedad y perdido el respeto al Derecho y a la Ley; de tal modo ha acreditado el espíritu de inquietud y sedición, favorecidas las ambiciones personales, postergada la causa pública al interés privado y mezquino, que la conspiración es un oficio... Mil veces en ejercicio de las funciones más honoríficas de la República se ha conspirado a mansalva, no en bien de las instituciones, no en provecho del pueblo, sino traicionando su confianza, en odio de las personas, desahogo de las pasiones. Mil veces la República ha llegado a su agonía mortal y terrible, y los buenos ciudadanos echaban de menos un remedio ejecutivo, pronto, que salvara la situación y volviera la sociedad a sus quicios. No facilitaban ese remedio las leyes fundamentales: las facultades extraordinarias se ejercieron casi siempre en daño público, y sucumbieron las instituciones irremisiblemente.

Agregaba el dictamen: "la comisión se ha apercebido de todos estos males y desea que no se repitan. Propone la suspensión de las garantías otorgadas por la Constitución; pero señala y fija los casos (y) exige tiempo determinado".³⁶⁶

Pese a tales propósitos la aplicación de la Constitución de 1857 fue de muy relativa aplicación y que dio lugar a un "régimen exorbitante de facultades extraordinarias y de suspensión de garantías".³⁶⁷

En efecto, con la vigencia de esa Constitución coincidieron una serie de disposiciones legislativas que dieron lugar al estado de excepción. El 5 de noviembre de 1857 un decreto del Congreso de la Unión suspendió las garantías individuales, "para promover el restablecimiento del orden público". En aquella ocasión la suspensión afectó las garantías contenidas en los artículos 7, 9, 10, 11, 1ª parte del 13, 16, 1ª y 2ª partes del 19, 21 y 26 de la Constitución. Además, confería al Ejecutivo la facultad de dictar "los reglamentos y órdenes relativas a dicha suspensión".³⁶⁸

El periodo juarista fue particularmente pródigo en la utilización de facultades extraordinarias.³⁶⁹ A partir del golpe de Estado de Comonfort, en diciembre de 1857, el orden constitucional quedó truncado por mucho tiempo.

³⁶⁶ Véase el texto del mencionado dictamen en Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. México, 1971, pp. 539-40.

³⁶⁷ Serra Rojas, Andrés. *Liberalismo y Constitución. La estructura del poder ejecutivo en el texto original de la Constitución de 1857*. México, s. f., p. 71.

³⁶⁸ *Idem*, pp. 72 y ss.

³⁶⁹ Cfr. Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. México, 1969, pp. 155 y ss.

Desde 1858 las leyes promulgadas se vieron precedidas de referencias inmediatas a la situación prevaleciente. Comenzaba, así, el robustecimiento del Ejecutivo mexicano; robustecimiento que culminó con la hipertrofia del sistema presidencialista. Juárez fue acusado, entonces, de ejercer una dictadura con apoyo formal en la Constitución, y de haber borrado la línea divisoria que, conforme a la Constitución, debía existir entre los tres poderes públicos . . . ”³⁷⁰

En este sentido, tiene particular significación el decreto 5990 del 8 de noviembre de 1865, en virtud del cual se prorrogaron los poderes del presidente de la República y del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por parte del mismo presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que el Congreso le había conferido. Así, por un acto discrecional del poder ejecutivo, el titular del mismo se arrogó la facultad de decidir la ampliación de su periodo de gobierno.

El 30 de diciembre de 1871, el señor Juárez promulgó la Ley de Contribuciones Directas del Distrito Federal, excediendo con esto al ámbito de las atribuciones legislativas que el Congreso le concedió.

De otra parte, el Ejecutivo fue autorizado para poner en vigor, provisionalmente, los Códigos de Procedimientos Civiles y Criminales, sin perjuicio de que el propio Congreso resolviese cuando se hiciese necesario reformar esos textos legales.

Rabasa mismo reconoció que

no es posible asumir poder más grande *que el que Juárez se arrogó* de 63 a 67, ni usarlo con más vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras ni con éxito más cabal. Fundado en el decreto de 11 de diciembre que le concedió facultades omnímodas, sin más restricción que encaminarlas a la salvación de la Patria, ningún obstáculo encontró en su áspero camino que no fuera allanable; substituyó al Congreso, no para dictar toda clase de leyes, sino en sus funciones de jurado para deponer al presidente de la Corte Suprema; y fue más allá: substituyó no sólo al Congreso, sino al pueblo, prorrogando el término de sus poderes presidenciales por todo el tiempo que fuese menester; pero se atuvo a lo que la Ley de diciembre le prescribía como restricción, y que era sólo en verdad la razón de ser de aquella delegación sin ejemplo: salvó a la Patria.³⁷¹

³⁷⁰ López Portillo y Rojas, José. *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, 1921, p. 109.

³⁷¹ Rabasa, Emilio. *La organización política de México. La constitución y la dictadura*. Biblioteca de ciencias políticas y sociales. Madrid, s. f., pp. 145-6.

La atribución de facultades extraordinarias al jefe del Ejecutivo se vio frenada, al menos en lo estrictamente legal, por una serie de importantes opiniones adversas.

Una de las más significativas fue la tesis de don Ezequiel Montes, ministro de la Suprema Corte, quien en la ejecutoria Faustino Goribar de 6 de junio de 1877, sustentó en sus considerandos:

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 de Roma 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 dictador 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 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 aun antes en las monarquías constitucionales europeas, se ha reservado siempre el pueblo el derecho de que sus representantes y sólo sus representantes, 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; y sólo por los agentes constitucionales se deben expedir las leyes, hasta que se cambie la misma Constitución.³⁷²

Como se puede ver, a través de los considerandos transcritos, veinte años después de promulgada la Constitución, seguían existiendo serias reservas en relación a la delegación de facultades para que el Ejecutivo legislase. Cabe, por otra parte, hacer notar que la referencia explícita

³⁷² Cit. por De la Cueva, Mario. *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad*. "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", núms. 25, 26, 27 y 28, cit. *supra*, pp. 172-3.

al periodo que corrió de 1861 a 1876 formula una severa valoración de como fueron utilizadas dichas facultades.

La tesis del ministro Montes pudo haber sido un correctivo a la propensión del Legislativo de delegar facultades; pero Vallarta, en enero de 1882, en el amparo Calvillo, dio un nuevo enfoque al problema, al dejar sentado que:

- 1º únicamente la disolución del Congreso por el Ejecutivo, o la absorción, por parte de éste, de todas las facultades correspondientes al primero, estaban vedados por los artículos 29 y 50 de la Constitución, y que
- 2º las autorizaciones conferidas para legislar en un determinado ramo de la administración no hacían desaparecer al poder legislativo, siendo en consecuencia, constitucionales.³⁷³

Los puntos de vista sustentados por el ilustre jurista, no dejan de ser controvertibles. Obvio resulta que, en la hipótesis contemplada en primer término, se produce una ruptura del orden constitucional en la medida misma que se está dando un golpe de Estado.

Por lo que toca a la segunda hipótesis, debe tenerse presente que las autorizaciones para legislar sólo se conferirían al Ejecutivo a causa de haberse suspendido las garantías individuales. Por tanto, la aclaración se hacía innecesaria.

Las tesis Landa y Vallarta coinciden en señalar que, en tanto no se transfieren al Ejecutivo la totalidad de las funciones correspondientes al Legislativo, no es posible hablar de que se hayan fundido, en una sola persona, dos poderes de la Federación. Atendiendo a esta argumentación, el simple otorgamiento al Ejecutivo para que, en ciertas condiciones y en ciertas materias legisle, no vulnera al artículo 49 constitucional.

De acuerdo con la tesis Landa, aceptada por Vallarta, el artículo 50 de la Constitución de 1857, correspondiente al 49 de la actualmente en vigor,

...prohíbe absolutamente se reúnan dos poderes en una persona o corporación o que se deposite el Legislativo en un solo individuo, porque la reunión de poderes supone su confusión en uno solo, y esto no puede entenderse sin la destrucción de uno de ellos...³⁷⁴

³⁷³ Palacios, *op. cit.*, pp. 62-3.

³⁷⁴ *Cit.* por Tena Ramírez, *Derecho Constitucional, op. cit.*, pp. 225 y ss.

Con base en esa argumentación, fue que el Ejecutivo disfrutó de facultades extraordinarias aun en los casos no previstos por el propio artículo 49. De todas maneras, se decía, la transferencia de funciones de un poder a otro era parcial y no total; por ende, se agregaba, no se violaba la Constitución.

Durante el porfirismo, y de acuerdo con la observación de Tena Ramírez³⁷⁵ se presentó un doble fenómeno: por una parte, el auge desmesurado de las facultades extraordinarias; por otra, la no utilización del artículo 29. Así, y a partir de entonces, las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías se separaron y adquirieron vida “autónoma e independiente entre sí”.

En el mensaje con que Venustiano Carranza acompañó al proyecto de Constitución de 1917, se hacía una crítica evaluación de lo que había ocurrido, hasta ese momento, con la sistemática delegación de poderes legislativos en favor del Ejecutivo. De ahí que en el proyecto se estableciese, con entera precisión, que la delegación de facultades sólo sería valedera para los casos previstos por el artículo 29, donde se establecía la posibilidad de suspender las garantías individuales.³⁷⁶

El proyecto presentado por don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de 1916-17, incluyó una nueva adición:

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 Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29.

El dictamen rendido por la comisión respectiva, en la sesión del 16 de enero de 1917, propuso la aprobación del artículo 49 en los mismos términos de la iniciativa.

En la discusión que siguió hubo pocas sorpresas. Apenas algunos

³⁷⁵ *La suspensión de garantías, op. cit.*, p. 133.

³⁷⁶ Carranza decía: “tampoco ha habido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, del principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857 relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo 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 desprecio a la Ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del poder 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 facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos de que hiciese observación alguna”.

constituyentes, como el señor Fajardo, impugnaron el dictamen. Los planteamientos formulados por éste, con ser interesantes y merecer un detenido análisis, apenas si fueron tomados en cuenta.

En efecto, preguntaba el señor Fajardo si los miembros del Congreso, mandatarios del pueblo, tenían a su vez facultades de delegación de ese mandato. Agregaba que cuando se reúnen dos poderes en una sola persona, se produce una dictadura, y que si la Constitución admitía esa eventual unión, entonces la propia Constitución estaba consagrando la dictadura. El diputado Fajardo, quizá sin quererlo, estaba caracterizando con esas palabras al estado de excepción, comprendiéndolo como la dictadura constitucional que algunos autores, como Loewenstein, a quien ya hemos estudiado, no acepta.

Quedaba, empero, la interrogación de si es delegable un mandato. El señor Machorro Narváez no dio respuesta, aunque sí atacó otros aspectos de la impugnación de Fajardo. Se pasó a votar sin que el tema planteado se hubiese discutido. La respuesta quedó impresa en la letra misma de la Constitución: el mandato popular sí es delegable, en los casos y con las condiciones que la propia Constitución estatuye.

Aprobado por 143 votos contra 13, el texto definitivo quedó igual que el proyecto carrancista.

Pese a la experiencia política de México a partir de 1857, y a la advertencia contenida en el mensaje del señor Carranza en la apertura de sesiones del Congreso Constituyente de 1917, no se remedió el problema que tantas inquietudes había motivado, por cuanto implicaba una perenne ruptura del principio de la separación de poderes. Como adelante veremos, el otorgamiento de facultades extraordinarias se convirtió en tema de los más enconados debates durante las décadas que siguieron a la promulgación de la Constitución.

El presidente Plutarco Elías Calles también se valió de las facultades extraordinarias como instrumento para la realización de importantes objetivos políticos. Así, el 25 de agosto de 1925 expidió la Ley Constitutiva del Banco de México.³⁷⁷

Más tarde, el Código Civil del Distrito y Territorios Federales de 1928, todavía vigente, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, la Ley Minera de 1930, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 1933, el Código Federal de Procedimientos Penales de 1934, el Código Penal Federal y para el Distrito y Territorios de 1931, fueron promulgados,

³⁷⁷ Cfr. Zevada, Ricardo J. *Calles, el presidente*. México, 1971, p. 92.

inconstitucionalmente, por el presidente de la República en uso de facultades para legislar.³⁷⁸

Debido a la excesiva utilización de las facultades extraordinarias para legislar, el presidente Cárdenas decidió enviar al Congreso una iniciativa para adicionar el artículo 49.

Es importante constatar el reconocimiento que, en la propia iniciativa, se hace del exceso que antes mencionamos:

Ha sido práctica inveterada, decía el presidente Cárdenas, que el presidente de la República solicite al H. Congreso la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos, facilitándose así la expedición de leyes que se ha estimado inaplazables para regular nuevas situaciones y para que la colectividad del Estado pudiera desenvolverse en concordia con las necesidades del país. La administración que presido estima que la continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del poder legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave, el sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución...³⁷⁹

Había, pues, un reconocimiento expreso del vicio que, durante varios años, se fue gestando hasta dar lugar a prácticas ostensiblemente inconstitucionales. Para enmendar esa situación, la iniciativa proponía adicionar el artículo 49, cuyo segundo párrafo quedaría redactado así:

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 Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. *En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.*

Como se ve, la adición no decía nada que no estuviese ya contenido por el texto original. En realidad, no vino a significar sino una reiteración de una limitación que ya existía.

Eso no obstante, el Congreso acogió la iniciativa con gran beneplácito. El dictamen respectivo estimó "plausible" la actitud del presidente de la República, y algunos miembros de la Cámara de Diputados llegaron a decir que era en extremo encomiable que el presidente "renunciara", en bien del poder legislativo, a una facultad que le era natural:

³⁷⁸ Cfr. Palacios, *op. cit.*, pp. 59-61.

³⁷⁹ Iniciativa presentada por el presidente de la República, general Lázaro Cárdenas, al Congreso de la Unión, diciembre 14 de 1937.

la de legislar. Huelga decir que los señores diputados estaban distorsionando, peligrosamente, el contenido del artículo 49, y confiriendo una importancia desmesurada a una modificación constitucional que no representaba novedad alguna. La adición quedó incluida en la Constitución a partir del 12 de agosto de 1938.

Esta adición propuesta por el general Cárdenas al artículo 49, ha sido considerada, sutilmente, por Martínez Báez, como una derogación por Ley escrita de una costumbre que a su vez había derogado a la Ley escrita.³⁸⁰

La segunda reforma sí tuvo mayor importancia y dio lugar a un debate parlamentario más responsable. El 5 de diciembre de 1950 el presidente Miguel Alemán presentó al Congreso una iniciativa de reforma al artículo 131 constitucional, de acuerdo con el cual:

El Ejecutivo queda facultado para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión; crear y suprimir las propias cuotas, así como restringir y aun 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 de proteger la producción nacional, así como cualquier otro propósito en beneficio del país.

Con esta adición, se pretendía dar mayor flexibilidad a la imposición fiscal. Correspondía a la necesidad de abstraer ciertas determinaciones legislativas de carácter eminentemente técnico, a la competencia deliberativa de un órgano de composición heterogénea y no siempre muy calificado.

El dictamen respectivo entendió que las atribuciones que ese párrafo del artículo 131 concedía al Ejecutivo, se desenvolverían dentro de las leyes-marco que el propio Legislativo dictase. Además, el dictamen presentado para su discusión en la Cámara de Diputados, también, y como consecuencia de la iniciativa presidencial, proponía una reforma a la última parte del artículo 49, de acuerdo con la cual “en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán al Ejecutivo facultades para legislar”.

Concluye así la evolución de ese precepto constitucional que, actualmente, establece una doble posibilidad para que el presidente de la República sea investido con facultades extraordinarias para legislar, por parte del Congreso de la Unión:

³⁸⁰ *Op. cit.*, p. 108.

- a) que sea de acuerdo con el artículo 29, que se refiere a la suspensión de garantías individuales, o
- b) que sea de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 131, que se refiere a las facultades impositivas del Ejecutivo.

Veamos ahora un caso en particular.

El decreto que suspendió las garantías individuales en México, con motivo de la Segunda Guerra Mundial, se vio precedido por otro en el que se definían los diversos aspectos de la posición de México en ese conflicto internacional.

Tal decreto, del 27 de diciembre de 1941, no puede ser considerado como un ejemplo de congruencia histórica. En su artículo 2º se autorizaba al Ejecutivo "para permitir que los barcos e hidroaviones de guerra y los navíos con patente de corso, de cualquier clasificación, pertenecientes a alguna de las Repúblicas americanas, puedan arribar y fondear libremente en aguas y puertos mexicanos, previo aviso dado a la Secretaría de Relaciones Exteriores por el gobierno del país a que tales unidades de navegación pertenezcan". Más adelante, en el artículo 7º, también se autoriza el tránsito, por territorio nacional, de fuerzas militares de otros países latinoamericanos.

El artículo 7º de la Ley de Prevenciones Generales de 1942, estableció que, en materia de libertad de expresión, el Ejecutivo

tiene facultad para decidir, sin más audiencia de juicio que una audiencia de pruebas y alegatos ante el Ministerio Público Federal, sobre las infracciones al artículo 3º y a las fracciones VII, VIII, y XI del artículo 9º de la Ley de 9 de abril de 1917, aplicando las sanciones establecidas en los artículos 11 y 33 de la misma; podrán, además, ordenar la suspensión temporal o definitiva de las actividades de los infractores en materia de publicidad. En caso de imponerse sanciones corporales, no será procedente la condena condicional.

Estimamos que esas atribuciones de carácter jurisdiccional excedían al propósito del artículo 49 constitucional y que, por ende, fueron violatorias de la Constitución. La suspensión de garantías prevista en el artículo 29 no supone que los tribunales cesen de desempeñar sus funciones.

En materia penal fueron especialmente importantes la Ley que reglamentaba la portación de armas de fuego; el decreto que facultaba al secretario de Gobernación para cambiar la pena impuesta por la autoridad judicial, por la de relegación a las Islas Mariás; la Ley de

Juegos y Apuestas; la de Salteadores de caminos, que ordenaba la aplicación de la pena de muerte.³⁸¹

Asimismo, durante ese periodo de emergencia fue dictada la Ley de Quiebras, derogando el capítulo del Código Penal correspondiente a los delitos cometidos por los comerciantes sujetos a concurso. Esta Ley, sin embargo, fue discutida y aprobada por el Congreso.

De esas leyes, la de más dudosa procedencia como Ley de Emergencia, fue la de Juegos y Apuestas. En sus considerandos no se consigue mostrar por qué esa Ley puede incluirse dentro de las disposiciones legales relacionadas con la emergencia nacional. Se habla de “combatir el juego y las apuestas de azar por considerarlos en extremo nocivos para la sociedad”; pero no se infiere que de ahí resulte algún riesgo para la seguridad del Estado.

Por esa razón, Tena Ramírez opinó que la legislación de emergencia expedida por el presidente Ávila Camacho, en uso de las facultades legislativas que señalamos le fueron conferidas, no siempre se ajustó a las finalidades del otorgamiento que consistían en la defensa del territorio mexicano, de su soberanía, de su dignidad y del mantenimiento de las instituciones democráticas.

Agregaba el propio constitucionalista mexicano que se dictaron numerosas disposiciones presidenciales, fundamentalmente en materia hacendaria,

donde no es posible descubrir, ni con mucha voluntad, relación alguna de medio a fin entre la disposición legislativa del Ejecutivo y la finalidad para la cual se le concedieron las facultades extraordinarias. Esas disposiciones corresponden a la vida normal del país y, por tanto, su expedición incumbe al órgano legislativo ordinario.³⁸²

En el mismo sentido se expresaba Gustavo R. Velasco. Para él, la actitud presidencial revelaba el “poco respeto para otro poder de la Federación” que el Ejecutivo tenía.

Velasco hizo una triple clasificación de las disposiciones emanadas del presidente:

1. Disposiciones realmente vinculadas con la emergencia. En este sentido citaba la Ley que creó el Consejo Supremo de la Defensa Nacional; la Ley que reglamentó la portación de armas, y el decreto que instituyó la defensa civil, entre otras.

³⁸¹ Fernández del Castillo, Antonio. *Panorama de la Legislación de Emergencia*. México, 1945, p. 17.

³⁸² Tena Ramírez, *La suspensión de garantías, op. cit.*, pp. 144-5.

2. Disposiciones que dudosamente se relacionan con la emergencia. Los ejemplos que proporcionó se referían a las leyes sobre juegos y apuestas, el decreto que creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el decreto que reglamentó las compras de las dependencias federales, y una buena parte de disposiciones de carácter fiscal.
3. Finalmente, mencionaba aquellas disposiciones que, con toda certidumbre, no se relacionaban con el estado de emergencia. Tales eran los casos de la Ley de la Lotería Nacional, del decreto que creó al Colegio Nacional, las leyes del Hospital Infantil y del Instituto Nacional de Cardiología, la Ley de la Cámara de Propiedad, luego derogada, el decreto que creó el establecimiento público Ingenio de El Mante, el decreto sobre talleres de costura y pequeñas industrias en el Distrito Federal, así como el que autorizó a la Secretaría de la Defensa Nacional para que expidiese títulos de ingeniero topógrafo.

Los ejemplos, en el último de los números, pueden multiplicarse de una manera excesiva, según decía el propio Velasco.³⁸³

Un caso interesante, por cuanto se refiere a la legislación de emergencia, es el Decreto de 7 de julio de 1944, objeto de un minucioso dictamen del jurista mexicano F. Jorge Gaxiola.³⁸⁴

En efecto, durante la última guerra mundial se habían producido en México “movimientos erráticos de dinero fugitivo”, que llegó al país procurando la seguridad que en otras latitudes no era, por aquel momento, posible.

Se estimó, empero, que aquel volumen de capitales podría significar una amenaza de acaparamiento de determinados inmuebles, empresas agrícolas, ganaderas y forestales, así como industrias y comercios, “con perjuicio de la conveniente distribución de nuestra propiedad territorial y de la debida participación de los mexicanos en el desarrollo económico”.³⁸⁵

Por tal causa, se consideró necesario que, hasta tanto se restablecía la normalidad, fueran dictadas medidas de emergencia de carácter general para atender ese problema. Así surgió el decreto de 7 de julio de 1944, expedido por el presidente de la República en uso de facultades extraordinarias.

³⁸³ Velasco, Gustavo R. *El estado de sitio y el derecho administrativo*, en “Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, núms. 25, 26, 27 y 28, *cit. supra*, pp. 163-5.

³⁸⁴ *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*. México, 1956, pp. 187 y ss.

³⁸⁵ Gaxiola, *op. cit.*, p. 193.

tades extraordinarias, estableciendo que la Secretaría de Relaciones autorizaría, cuando lo considerase pertinente, todos los actos de constitución, modificación o transformación de las sociedades mexicanas.³⁸⁶

También se incluyó la condición de que tales autorizaciones estarían sujetas a que, en dichas sociedades, hubiese una participación mínima del 51% de capital mexicano; y los inversionistas extranjeros quedarían sujetos, obviamente, a las disposiciones de la Ley relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo.³⁸⁷

Gaxiola aduce varios argumentos para demostrar la transitoriedad de la medida que mencionamos: en primer lugar, había sido expedida en ejercicio de facultades extraordinarias; en segundo término el propio decreto se refiere a la “necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes”, y, además, el artículo 1º hacía alusión expresa a que “durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 1º de junio de 1942”, etcétera.³⁸⁸

El problema de precisar esa transitoriedad del decreto referido, se planteó en virtud de que una circular, girada por la Secretaría de Relaciones Exteriores el 12 de julio de 1949, daba instrucciones respecto del mismo decreto. Se presentó, pues, la necesidad de saber si el decreto estaba o no vigente y, en consecuencia, si la circular era o no válida.

Gaxiola concluyó afirmando que el mencionado decreto no estaba vigente. Se basó, para formular esa aseveración, en el Decreto del Congreso de la Unión del 28 de septiembre de 1945, que levantaba la suspensión de garantías impuesta en junio de 1942.

El Congreso procedió a ratificar y declarar vigentes algunas de las disposiciones legislativas dictadas por el Ejecutivo; sin embargo, dejó sin ratificar dos clases de normas:

- a) las expedidas con vigencia limitada a la emergencia, y
- b) las normas cuyo texto mismo declarase que se habían basado en alguna o algunas de las garantías suspendidas.

De acuerdo con esas disposiciones, y con el artículo 1º del Decreto de 7 de julio de 1944, que a la letra indicaba: “durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías, etcétera”, confirmado por el artículo 2º, según el cual “durante el tiempo a que se refiere el artículo anterior, etcétera”. Gaxiola llegó, como decíamos,

³⁸⁶ *Idem*, p. 194.

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ *Idem*, pp. 195 y ss.

a la conclusión única de que el decreto de 7 de julio no se encontraba en vigor.

El ejemplo anterior es útil, toda vez que de una manera absolutamente injustificada, por inconstitucional, se pretendió una y varias veces, hacer valer normas cuya vigencia estaba limitada desde su mismo origen.³⁸⁹

En los Estados federales, como es el caso de México, cabe indagar si, en las entidades federativas, es posible la delegación de funciones de las legislaturas locales en favor de los respectivos gobernadores.

En diciembre de 1951 se produjo un caso de éstos. La legislatura del Estado de Veracruz investió al gobernador con facultades "para legislar en todos los ramos de la administración pública".³⁹⁰ Entendemos que esa disposición excede al ámbito natural de las funciones de las autoridades locales.

Como ya se ha visto, la posibilidad de que el Ejecutivo federal sea investido de facultades extraordinarias, depende de que se den los presupuestos del artículo 49 constitucional. Toda vez que los presupuestos contenidos en los artículos 29 y 131 de la propia Constitución no tienen equivalente en el ámbito local, tampoco parece admisible que allí se adopte la delegación de funciones legislativas.

En 1956, la tercera sala de la Suprema Corte de Justicia, por unanimidad de votos, admitió la constitucionalidad de conceder facultades legislativas al Ejecutivo, cuando se tenga por objeto

la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se reputé inconstitucional el uso de dicha facultad, porque ello no significa ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan (al Ejecutivo) todas las atribuciones del poder legislativo, sino más bien una cooperación o auxilio de un poder a otro.³⁹¹

De ahí resulta la teoría, no muy apegada a la ortodoxia, de que el poder ejecutivo se convierte en auxiliar del legislativo, precisamente en materia de legislación.

Daniel Moreno coincide en señalar que uno de los medios de que siempre se aprovechó el Ejecutivo mexicano con el fin de extender "y aun exagerar" el ejercicio de sus funciones, fue el de las facultades extraordinarias "que tienen una historia negativa en nuestra vida constitucional".³⁹²

³⁸⁹ Cfr. Burgoa, *Las Garantías*, op. cit., pp. 236 y ss.

³⁹⁰ Cfr. Palacios, *op. cit.*, p. 69.

³⁹¹ Cfr. Palacios, *op. cit.*, p. 65.

³⁹² Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, 1972, pp. 380 y ss.

En este sentido podría decirse que existe unanimidad de criterios. En efecto, la reiterada concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo ha sido un eficaz instrumento para que éste reafirme su autoridad, en detrimento de los otros dos poderes.³⁹³

La Suprema Corte de Justicia ha declarado que "... tratándose de facultades delegadas el Ejecutivo actúa como órgano legislativo, en sustitución y con autorización del Congreso..."³⁹⁴ No cabe duda, en este caso, de que el Ejecutivo queda plenamente equiparado al Legislativo; lo que no entendemos es que actúe en su "sustitución", porque esto implicaría una gama mucho más amplia de facultades de las que en realidad corresponden, en tales casos, al Ejecutivo. Por otra parte, es imposible pensar en la sustitución de un órgano que sigue existiendo y disponiendo de facultades exclusivas e indelegables.

Por eso, el ejercicio de las facultades extraordinarias tiene, según el maestro mexicano Antonio Martínez Báez, dos limitaciones: no poner fuera de la Ley a un determinado individuo, y realizarse por medio de "prevenciones generales".³⁹⁵ El problema, después, se plantearía en cuanto a las propias prevenciones generales, cuya aconstitucionalidad, en el caso de 1942, ya hemos visto.

Finalmente, queda aclarar que son muchos los autores que suponen que las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías tienen que presentarse de una manera sincrónica. Se trata de un error. Como ya se ha visto, dentro del sistema constitucional mexicano, el presidente de la República puede ejercer facultades extraordinarias de acuerdo con los artículos 49 y 131, sin que se suspendan las garantías individuales, de la misma manera que puede darse el supuesto del artículo 29, quedando suspendidas algunas de las garantías individuales, sin que el Ejecutivo tenga que quedar investido, por ese solo hecho de facultades para legislar.

Panamá

La Constitución panameña, en su artículo 118, fracción 25, autoriza a la Asamblea Nacional a investir al Ejecutivo con facultades extraordinarias.

Tal delegación se hace por tiempo determinado, a solicitud del propio

³⁹³ Cfr. Wyrwa, Tadeusz. *Le Mexique*. Paris, 1969, pp. 239-4.

³⁹⁴ Amparo en revisión 1936/958. "Adamás", S. A. y Coags. Acuerdo de 9 de mayo de 1961, cit. por Ramírez Fonseca, Francisco *Manual de Derecho Constitucional*. México, 1967, pp. 156-7.

³⁹⁵ Martínez Báez, *op. cit.*, p. 113.

presidente de la República, siempre que la "necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen", y de acuerdo con las limitaciones que la misma Asamblea establezca.

Además, los decretos-ley del Ejecutivo tienen un carácter transitorio, pues requieren la confirmación de la Asamblea. Si la naturaleza del decreto-ley hace que su objeto se agote antes de que la Asamblea conozca de él, de todas maneras ésta debe declarar si lo aprueba o no, dando lugar a consiguiente responsabilidad del presidente.

Los límites de las facultades extraordinarias del presidente panameño no revisten mayores dudas, a la luz del citado artículo 118 constitucional, según se desprende de la jurisprudencia local.³⁹⁶

República Dominicana

El párrafo V del artículo 115, de la Constitución dominicana, precisa que cuando el Congreso esté en receso, el poder ejecutivo puede disponer, mediante decreto, los traslados o transferencias de sumas dentro de la Ley de Gastos Públicos, según la exijan las necesidades urgentes del servicio administrativo.

También se prevé que el Ejecutivo cree o suprima cargos administrativos o servicios públicos que afecten a la referida Ley de Gastos.

De igual forma el presidente de la República puede erogar los fondos necesarios para atender los gastos de la administración pública.

Las disposiciones que se dicten, en uso de esta facultad legislativa, deberán ser confirmadas por la siguiente legislatura.

C. Estados donde la propia Constitución autoriza al Ejecutivo para adoptar medidas legislativas en casos de emergencia

Brasil

En su artículo 182 la Constitución de Brasil convalida el Acta Institucional N° 5 de diciembre de 1968, de acuerdo con el cual el Ejecutivo fue facultado para dictar normas de todo rango.

Guatemala

En la amplia gama de facultades que la Constitución guatemalteca incluye está la de dictar las disposiciones que se requieran, en casos de emergencia grave o calamidad pública (artículo 189, fracción 5ª).

³⁹⁶ Cfr. Goytia, Víctor F. *Las Constituciones de Panamá*. Madrid, 1954, pp. 102-3.

Esa fracción, relacionada con la anterior (4ª), que consigna como funciones presidenciales “dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución”, hace evidentes las atribuciones legislativas del jefe del Ejecutivo, conferidas directamente por la Constitución.

Nicaragua

La Constitución nicaragüense establece una doble posibilidad para que el Ejecutivo legisle:

- 1º Puede emitir leyes durante el receso del Congreso, si éste le otorgó tal facultad (artículo 191, fracción 9ª), y
- 2º Puede emitir decreto-leyes en caso de emergencia o necesidad pública, con acuerdo del Consejo de Ministros y estando en receso el Congreso (artículo 191, fracción 10). En este caso deberá someter a aprobación del Congreso los decretos-leyes que haya promulgado, dentro de los quince primeros días del periodo de sesiones ordinarias.

Pese a que, como se ve, hay dos soluciones contempladas en esta Constitución, la incluimos en la tercera hipótesis por considerar que el aspecto de mayor relevancia es la delegación legislativa hecha en favor del Ejecutivo directamente por el texto constitucional.

Cabe apuntar que en ninguna de las soluciones consideradas en las fracciones 9 y 10 del artículo 191, se advierte un límite expreso a la facultad excepcional de legislar conferida al Ejecutivo.

Paraguay

Aunque sin imponer limitaciones expresas, la Constitución paraguaya faculta al Ejecutivo (artículo 183) para que, en receso del Congreso y encontrándose éste desintegrado, “por cualquier causa”, pueda dictar decretos con fuerza de ley.

Debe observarse que el artículo 182 confiere al presidente de la República la prerrogativa de disolver el Congreso por “hechos graves que le sean imputables y que pongan en peligro el equilibrio de los poderes del Estado, o de otro modo afecten la vigencia normal de la Constitución o el libre desempeño de las instituciones creadas por ella”.

Así pues, las facultades del presidente paraguayo para legislar mediante decretos, son amplísimas. No tiene restricciones cuanto a la materia, y sólo en lo formal se requiere dictamen favorable del Consejo

de Estado y como último paso la ratificación de sus actos por el Congreso, al que puede disolver dentro de los primeros sesenta días del siguiente periodo ordinario de sesiones.

Uruguay

Uruguay no tiene un sistema de atribución de facultades extraordinarias para legislar que se parezca al puesto en práctica por otros Estados latinoamericanos. La Constitución ni siquiera hace referencia expresa a tales facultades. Sin embargo, en el artículo 168, fracción 7ª se encuentra la atribución conferida al Ejecutivo para que los proyectos de ley que envíe como iniciativa a la Asamblea General vayan acompañados de la declaratoria de urgente consideración.

Cuando las Cámaras de Diputados y Senadores, y la Asamblea General en sesión plenaria, según los casos, no resuelvan favorable o desfavorablemente en relación al proyecto remitido por el Ejecutivo con declaratoria de urgente consideración dentro del término de veinte días, cada una, se tendrá por aprobado el proyecto.

Así, estaríamos ante el caso de que el Ejecutivo legisle aun sin la intervención directa del cuerpo legislativo. El presidente tiene restricciones para la utilización de esa facultad, de suerte que no puede enviar más de un Proyecto de Ley con declaratoria de urgente consideración, de manera simultánea; tampoco puede enviar nuevos proyectos en las mismas condiciones en tanto corran los plazos para la consideración legislativa del anterior.

Una limitación más para ese tipo de proyectos es que no pueden versar sobre aspectos presupuestales, ni sobre cualquier otro tipo de normas cuya aprobación requiera el voto de tres quintos o dos tercios del total de miembros de cada Cámara.

Además, se puede dejar sin efectos la declaratoria de urgente consideración, si en tal sentido votan las tres quintas partes del total de miembros de cada Cámara.

Venezuela

Las facultades extraordinarias del Ejecutivo, en Venezuela, constan en el artículo 190, fracciones 11 y 12. De acuerdo con éstas, durante el receso del Congreso y en caso de urgencia comprobada, el presidente de la República puede decretar la creación y dotación de nuevos servicios públicos, así como la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada.

El Ejecutivo también puede decretar créditos adicionales al presupuesto, con autorización del Congreso o de la Comisión Delegada.

D. *Estados donde las funciones ejecutiva y legislativa son desempeñadas por un mismo órgano*

Cuba

En Cuba la atribución de facultades extraordinarias al poder ejecutivo presenta características muy *sui generis*, pues aun cuando en el artículo 118 constitucional se consigna la tripartición de funciones, en realidad un órgano del Ejecutivo ejerce también el poder legislativo.

Al efecto, dice el artículo 119 que “el poder legislativo se ejerce por el Consejo de Ministros”, el que posee “atribuciones no delegables” de acuerdo con el artículo 121. Por otra parte, se tiene que “para el ejercicio del poder ejecutivo el presidente de la República estará asistido de un Consejo de Ministros, integrado por el número de ministros que determine la Ley (artículo 135), pero como la Ley la dicta el propio Consejo, resulta que éste se autolimita a discreción.

Además, entre las facultades que corresponden al presidente de la República está la de nombrar y remover libremente a los ministros (artículo 129, inciso m).