

¿Estado de Derecho o Estado de Guerra?

Las Leyes dictadas durante la guerra, con vigencia limitada, ya no obligan a nadie.

Por el
LIC. DN. PABLO MACEDO

En 15 de abril de 1971, el licenciado Pablo Macedo fue recibido como socio de número de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación. Las palabras que en esa ocasión pronunció, y que aparecen a continuación, fueron amablemente contestadas por el señor licenciado don Antonio Martínez Báez, en los términos de las páginas que siguen a aquéllas.

El Estatuto de esta Academia dispone que sus miembros serán recibidos en ceremonia en la cual el entrante leerá un “discurso” que será contestado por otro, que pronunciará el Académico designado para ese efecto por el Presidente de la Corporación.

Reducido a su más humilde significado, mi “discurso” será sólo la breve exposición de un punto jurídico que a mi juicio tiene especial importancia, de la que procuraré persuadir a mis amables oyentes. Su interés descansará en el tema mismo, y no en la forma mía de desarrollarlo.

Todo país civilizado, o que se precie de serlo, debe vivir sujeto al derecho, como condición indispensable de seguridad de sus habitantes y como base imprescindible de sus relaciones internacionales. Sin derecho no pueden existir ni tranquilidad, ni convivencia.

Dentro de la amplitud de este marco y como coto infranqueable del ámbito de la libertad del hombre, sin entrar en detalles históricos que implicarían un desacato a este culto auditorio, puede afirmarse que el principio de las “garantías individuales”, como tradicionalmente es conocido en nuestra terminología jurídica, ocupa ya un lugar definitivo en nuestro derecho constitucional.

Únicamente porque así lo exige el desarrollo lógico de mi exposición, recordaré que el artículo 1o. de nuestra vigente Ley Fundamental, declara: “En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”. A su vez, el artículo 29, dice así: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión o en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación *pero deberá hacerlo por tiempo limitado* por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verifica en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

Los textos citados no pueden ser más claros y terminantes, en cuanto a que las garantías individuales sólo han de suspenderse en casos especialmente graves y excepcionales y con un conjunto de requisitos que no encontramos en ningún otro precepto constitucional. Bástenos para demostrarlo, subrayar que se requiere el acuerdo del

“Consejo de Ministros” cuerpo que en ningún otro lugar de la Constitución se configura, pero que notoriamente designa al conjunto de los Secretarios de Estado, contra el sistema general del artículo 92 que sólo requiere para la validez de la actuación del Presidente, el refrendo del funcionario encargado del ramo de que se trate.

Sobre las bases señaladas, el 1o. de junio de 1942, el Congreso de la Unión aprobó la suspensión de garantías acordada por el Presidente de la República, previa conformidad del Consejo de Ministros, para todo el territorio y todos los habitantes de la República, *durante el tiempo que México estuviere en estado de guerra con Alemania, Italia o el Japón, y hasta treinta días después de la fecha de la cesación de las hostilidades, a juicio del Ejecutivo*; se autorizó al propio Presidente para reglamentar los términos de la suspensión; se le facultó para imponer en los diversos ramos de la administración pública, las modificaciones indispensables para la eficaz defensa del territorio, de su soberanía y dignidad y el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales y finalmente, para legislar en los diversos ramos administrativos con sujeción a los puntos indicados, debiendo dar cuenta al Congreso, al iniciarse cada período de sesiones ordinarias, del uso que hubiese hecho de las facultades que se le otorgaban.

Resultaría tedioso, y ajeno al propósito que persigo, seguir, aún cuando fuese a grandes rasgos, la legislación que se llamó “de emergencia” en el período transcurrido desde el 1o. de junio de 1942, hasta el 28 de septiembre de 1945 en que por nuevo decreto del Congreso de la Unión, a partir del 1o. de octubre siguiente, se levantó la suspensión de garantías y se restableció “*el orden constitucional en toda su plenitud*”, como el propio decreto textualmente lo expresa.

Sin embargo, en su articulado comienza a plantearse el problema que me propongo analizar. En efecto: declarándose “*sin efecto*” ciertas leyes “y, en general, las disposiciones expedidas por el Ejecutivo, en ejercicio de la facultad contenida en el decreto del Congreso de la Unión de 1o. de junio de 1942”, se exceptuaron del retorno al “orden constitucional en toda su plenitud” numerosas e importantes materias que a continuación señalo: las disposiciones dictadas durante el período de emergencia en materia hacendaria, que se ratificaron y declararon vigentes; las dictadas durante el período de suspensión de garantías, en uso de las facultades concedidas en 1o. de junio de 1942, que igualmente se ratificaron y declararon vigentes; las disposiciones, que se ratificaron con el carácter de leyes, relacionadas con

la intervención del Estado en la vida económica; las leyes relativas a la congelación de rentas y prórrogas de arrendamientos; la de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente y la de Contratos Colectivos obligatorios; la de la Campaña contra el analfabetismo; y la de Propiedades y Negocios del Enemigo.

Ante esta resumida enumeración, cabe preguntarse: ¿hemos vuelto al “orden constitucional”, prescindiendo desde luego, de su “plenitud”, o seguimos en estado de “emergencia”? Me inclino desde luego, sin la menor vacilación, por el segundo término de la disyuntiva y me veo precisado a agregar que, a pretexto del estado de guerra, se han introducido subrepticamente en nuestro derecho numerosas leyes que nada tienen que ver con la suspensión de garantías decretada el 1o. de junio de 1942.

En este mar de disposiciones legales que perduran indebidamente en nuestro derecho, sólo le queda al individuo, como balsa en que flota a modo de defensa de las garantías que la Constitución le otorga, una frase escondida en el artículo 5o. del decreto de 28 de septiembre de 1945, que antes examiné y que a continuación cito en su integridad: “Se ratifican y declaran vigentes las disposiciones dictadas por el Ejecutivo durante el período de suspensión de garantías en uso de las facultades que le fueron concedidas en los artículos cuarto y quinto del decreto de primero de junio de 1942, *salvo las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia o aquellas cuyo texto aparezca declarando que se basaron en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales*”.

Sentada esta premisa, permítaseme ahora analizar uno de los decretos, promulgados durante la emergencia, en mi concepto de mayores alcances y de especial importancia por las materias a las cuales se refiere: es el de 29 de junio de 1944. Prescindiendo de sus Considerandos, aunque son reveladores del espíritu que inspiró al legislador, en gracia a la brevedad a la que me obliga la cortesía que debo a mis selectos oyentes, me ocuparé sólo de su parte dispositiva.

El artículo 1o. dice así: “*Durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 1o. de junio de 1942, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, sólo podrán mediante permiso que previamente y en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores...*” y sigue una enumeración que debió ser lo más limitada posible y ceñirse a lo estrictamente necesario para conjurar *el grave peligro o*

conflicto en que se hallaba la República, como requieren los artículos 1o. y 29 de la Constitución.

Pero no se procedió así; se sujetaron a ese previo permiso: la adquisición de negociaciones o empresas o el control sobre ellas cuando se dedicaran a *cualquier actividad* industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compraventa o de explotación, con cualquier fin, de bienes inmuebles rústicos o urbanos, o de fraccionamiento y urbanización de dichos inmuebles; la adquisición de inmuebles destinados a las actividades señaladas; la adquisición de bienes raíces, urbanos o rústicos cualquiera que fuese su destino; el dominio de tierras y aguas; la adquisición de concesiones mineras, de aguas o combustibles minerales; y por si algo hubiera podido escaparse en ésta que podríamos calificar de exhaustiva enumeración: excluyéndose sólo las adquisiciones de concesiones, a todas las demás se equipararon, y por lo tanto se sujetaron a permiso de la Secretaría de Relaciones, ¡los arrendamientos por más de diez años y los fideicomisos en que el fideicomisario fuere algún extranjero o sociedad que tuviese o pudiese tener socios extranjeros!

Y no termina aquí el decreto que examinamos; también sujetó al mismo régimen: a las sociedades que se constituyeran para alguna de las actividades enumeradas; a aquellas que se modificaran para substituir socios mexicanos por extranjeros o para cambiar su objeto social; y a las operaciones de compraventa de acciones o partes de interés que dieran el control de una empresa a socios extranjeros.

Por otra parte, en el mismo decreto de 29 de junio de 1944, la Secretaría de Relaciones quedó investida de "la facultad discrecional de negar, conceder o condicionar los permisos" de referencia, para adecuarlos a las finalidades perseguidas por el legislador y en caso de que la citada Secretaría hiciera uso de esa facultad, la limitó sujetándola al cumplimiento de requisitos adicionales, con los que amplió aún más el campo de este derecho de excepción, rebasando en consecuencia el espíritu y la letra del decreto de 1o. de junio de 1942, que, respetuoso de los sanos principios constitucionales, había acotado el campo de actividad legislativa otorgada al Poder Ejecutivo.

Abusaría yo de la bondadosa paciencia de quienes me escuchan si continuara yo el análisis del decreto que he examinado. Para los propósitos que persigo, básteme con lo dicho y con destacar la conclusión que de ello se impone: limitada la suspensión de garantías a la duración del estado de guerra y a un máximo de treinta días más, por decreto de 1o. de junio de 1942; levantada esa suspensión por

diverso decreto de 28 de septiembre de 1945, que entró en vigor el 10. de octubre siguiente y abrogadas las disposiciones dictadas con vigencia limitada a la emergencia, caso en el que precisamente se encuentra el decreto de 29 de junio de 1944, *éste ha dejado de ser ley y no deben las autoridades seguir aplicándolo.*

Y no soy el único que llega a esa conclusión.

El señor licenciado don Jorge Gaxiola, destacado constitucionalista y gran amigo, en representación de la Sección de Derecho Constitucional y Administrativo de la Barra Mexicana, redactó hace años, partiendo de diferentes bases y con propósitos diversos a los que me han servido para la anterior exposición, una opinión que sin embargo, coincide con la mía, al decir que la legislación de emergencia dictada por tiempo limitado "*no se encuentra en vigor*".¹

El señor licenciado don Gustavo R. Velasco, autoridad reconocida en derecho administrativo y con cuya amistad igualmente me honro, en reciente estudio sobre el abandono del principio de legalidad, al tratar del punto que ha sido objeto de mi anterior exposición, llega expresamente a la misma conclusión que yo, y asienta que la Barra Mexicana se dirigió hace años al señor Presidente de la República en solicitud de que "*se restablezca la vigencia plenaria y absoluta del Capítulo I de nuestra Constitución Política*".²

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha decidido que el decreto que declaró la suspensión de garantías "*derogó totalmente*" (el original de la ejecutoria subraya estas dos palabras) derogó pues, totalmente, "el decreto en cuestión de fecha 29 de junio de 1944, puesto que el artículo 50. del primero de esos dispositivos dice que: no se ratifican las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia o aquéllas de cuyo texto aparece declarado que se basaron en la suspensión de alguna de las garantías individuales".³ Debo tan valioso dato a mi querido compañero el señor licenciado don Ismael Pizarro Suárez, a quien aquí expreso públicamente mi agradecimiento.

1 F. JORGE GAXIOLA, *El artículo 27 constitucional y la legislación de emergencia, en La crisis del pensamiento político y otros ensayos.* págs. 187 a 206, México, Librería de Manuel Porrúa, S. A., 1956.

2 GUSTAVO R. VELASCO, "*¿Abandono del principio de legalidad en la administración?*" en *El Foro*, Cuarta Época, No. 51, octubre-diciembre de 1965, México, págs. 41 a 56, esp. nota 16. Ver en igual sentido, JORGE BARRERA GRAF, *Tratado de Derecho Mercantil*, México, 1957, vol. I, págs. 210 y 211.

3 Amparo en revisión No. 507/1962, ejecutoria de 20 de septiembre de 1962, *Química Industrial de Monterrey*, S. A.

Quisiera agregar, con mis sinceras gracias, que el señor licenciado Velasco, me proporcionó el dato de otra ejecutoria de la Suprema Corte, de 1964, que se ha pronunciado en el mismo sentido. Dice así dicha ejecutoria: "...el permiso que constituye el acto reclamado... resulta violatorio de la garantía de legalidad a que se refieren los artículos 14 y 16 de la Constitución de la República, porque indudablemente los preceptos legales en que se apoya no se encuentran en vigor..." y continúa diciendo: "Este precepto" (el artículo 1o. del Decreto de 29 de junio de 1944) "nos da idea exacta de la temporalidad para que fue creado; y este mismo concepto de temporalidad se advierte en el artículo 2o. del Decreto mencionado..." y termina disponiendo: "Este decreto indudablemente quedó insubsistente por el de 28 de septiembre de 1945, ... por el cual se levantó la suspensión de garantías decretada el 1o. de junio de 1942, motivo por el cual *este Decreto no tiene aplicación*".⁴

Siendo estas las ejecutorias de la Suprema Corte que han llegado a mi conocimiento, y que directamente apoyan mi tesis, permítaseme agregar, antes de concluir, que he localizado otras decisiones, que establecen jurisprudencia y que aplicadas *contrario sensu*, llevan a la misma conclusión. Dicen en resumen: "Esta ley, que fue

4 Amparo en revisión No. 3596/1964, ejecutoria de 7 de septiembre de 1964, *Playtex de México, S. A.* Pueden también consultarse las siguientes ejecutorias: 4478/1952, *Ricardo Eversbush*; 190/1953, *O. G. Turkheim*; 2364/1953, *Cia. Constructora y Administradora, S. A.*; 323/1954, *Adolfo Peters*. Como antecedente jurisprudencial, relativo a la temporalidad de algunas leyes, conviene recordar el decreto de 12 de junio de 1916 que declaró nulas y de ningún valor las actuaciones judiciales practicadas por funcionarios públicos durante el período de la usurpación huertista, siendo particularmente interesante a este respecto, la ejecutoria *Inclán Cenobio C.* que puede consultarse en el *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Epoca, tomo XXVI, págs. 1533 a 1539, que en la parte relativa dice: "Respecto a esta disposición y para el efecto de estimar que los actos que ella sanciona de nulidad, no pueden convalidarse por la voluntad de las partes, se ha dicho que es de orden pública, sin tener en cuenta que cuando las disposiciones de orden público se basan en consideraciones de carácter político y obedecen a un propósito de esa índole, pasadas las circunstancias que motivaron su expedición, vuelven a tener el carácter de disposiciones de orden general. El tan repetido Decreto tuvo por finalidad restar elementos de fuerza y legalidad a las facciones contrarias al constitucionalismo, mediante la invalidez de los actos de las autoridades y funcionarios que de ellas hubieran tenido sus respectivos nombramientos, y puede afirmarse que dejó de tener la característica de disposición de orden público al dejar de vivir como espíritu de él, la consideración de orden político que lo informó desde el momento en que el gobierno constitucionalista se cimentó firmemente en la República, desapareciendo las facciones ya mencionadas. Ahora, por el contrario, podría decirse que existe la consideración de orden público, de mantener los actos consumados, que han sido origen de resoluciones jurídicas que pueden afectar a terceros extraños de buena fe; en los casos en que también resulte afectada la legalidad de los contratos y se pongan en tela de juicio las indicadas resoluciones jurídicas. Si bien es cierto que la estimación del orden público, en principio corresponde al legislador que la hace valer al dictar una ley, no es ajena a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les someten para su resolución."

dictada por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias, solamente se refiere a actos o hechos causados y originados durante la época de emergencia; y si los actos reclamados provienen de leyes ordinarias que, a partir del expresado decreto, tuvieron ese carácter y ya no el de emergencia, tal ley no tiene aplicación alguna al caso, y por lo tanto, respecto a ella procede sobreseer.”⁵ Y aún más terminantemente: “El decreto de la Legislación de Emergencia de primero de diciembre de mil novecientos cuarenta y cuatro, publicado en el Diario Oficial del día dos de los mismos meses y año, continúa en vigor, porque el decreto de veintiocho de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, publicado el primero de octubre siguiente, en el Diario Oficial, estatuye, en su artículo 5º que: “Se ratifican y declaran vigentes las disposiciones dictadas por el Ejecutivo, durante el período de suspensión de garantías, en uso de las facultades que le fueron concedidas en los artículos 4º y 5º, del decreto de primero de junio de mil novecientos cuarenta y dos, para legislar en todos los ramos de la Administración Pública; salvo las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia, o aquellas de cuyo texto aparezca declarado que se basaron en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales”, por lo cual habiendo sido expedido el ya citado decreto de primero de diciembre de mil novecientos cuarenta y cuatro, en uso de las facultades que concede al Ejecutivo de la Unión el artículo 5º del decreto de primero de junio de mil novecientos cuarenta y dos, y no estando comprendido aquel decreto en los casos de excepción señalados en el que se citó en último término, se concluye que, “el aludido decreto de primero de diciembre de mil novecientos cuarenta y cuatro, continúa en vigor”.⁶

Concluyo. Concluyo formulando un deseo y dirigiendo una exhortación a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a cuyo frente se encuentra actualmente un descendiente de uno de nuestros más egregios constitucionalistas, —que por inmerecida fortuna para mí, fue mi maestro—, y que debe ser respetuoso guardián de la pureza de

5 Tomo CXI, pág. 57, *Cía Maderera de Guerrero, S. A.*; tomo CXI, pág. 2685, *Distribuidora Comercial Orizaba, S. de R. L. y Coags.*; tomo CXI, pág. 2685, *Graiewer Simón y Coags.*; tomo CXI, pág. 2685, “*Syce Motors*”, S. A.; tomo CXI, pág. 26º5, *Avena de Chihuahua, S. A.* (*Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1917 a 1965, tercera parte, Segunda Sala, pág. 76, México, Imprenta Murguía, S. A., 1966).

6 Tomo LXXXVI, pág. 1164, tomo LXXXVI, pág. 2032; tomo LXXXVII, pág. 374; tomo LXXXVII, pág. 3448, todas relativas a *Petróleos Mexicanos, S. A.* (*Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1917 a 1965, tercera parte, Segunda Sala, págs. 244 y 245, México, Imprenta Murguía, S. A., 1966).

nuestra legislación: que promueva la revisión de las leyes de emergencia, en consulta con los demás colaboradores del ejecutivo a quienes atañe el problema, para que se reglamenten francamente aquellas materias que lo ameriten y expresamente se abroguen las disposiciones cuya vigencia ha dejado de tener justificación, a fin de que, saliendo del estado de guerra, volvamos por fin y de verdad, al estado de derecho.