

AMPARO PEDIDO CONTRA UNA ORDEN DE CONFISCACION
EXPEDIDA POR LA SECRETARIA DE HACIENDA.

¿Se pueden conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República autorizándolo aun para legislar en ciertos casos? ¿Qué límite debe tener la suspensión de garantías? ¿Puede decretarse la pena de confiscación al mexicano que aliado al enemigo extranjero haga la guerra al Gobierno de la República? Interpretación de los arts. 21, 22 y 50 de la Constitución.

La Sra. Dolores Quesada de Almonte pidió amparo al Juez 1.º de Distrito de esta Capital, contra la orden del Gobierno que mandó confiscar la casa número 10 de la 1.ª calle de San Juan, como perteneciente á D. Juan N. Almonte, en virtud de haber éste sido uno de los promovedores de la invasión francesa. La demanda se fundó en los artículos 16, 21, 22, 27 y 50 de la Constitución que se dijo estaban infringidos con aquella orden. El Juez concedió el amparo.—Discutido este negocio en las audiencias de los días 19, 20 y 25 d. Febrero de 1879, el C. Vallarta combatió la sentencia del inferior, y fundó su voto en las siguientes razones:

I

Las muchas y graves cuestiones constitucionales que este amparo suscita; la incalculable trascendencia que el fallo que la Corte va á pronunciar tendrá, no ya en los negocios resueltos hace mucho tiempo conforme á las leyes cuyo vigor y constitucionalidad hoy se niega, sino lo que es más interesante aún, en el ejercicio de los derechos de defensa que á la República competen, cuando á su sobera-

nía ó á su independencia se ataca; la decisiva influencia que esas cuestiones tendrán, según el sentido en que se resuelvan, en la consolidación ó desconocimiento de la *reforma* que tanta sangre ha costado al país, todo eso da en mi sentir, una importancia tan excepcional á este juicio, que exige en cada uno de los Magistrados una atentísima consideración y el más concienzudo estudio. Empeñado yo en cumplir los deberes del cargo que tengo la honra de ejercer, he procurado hasta donde mis fuerzas alcanzan, estudiar con imparcialidad y resolver con acierto aquellas graves cuestiones constitucionales, fundando el voto que voy á dar en las principales razones que me han servido para formar mi opinión. Disto mucho de creer que he conseguido el acierto que he buscado; pero si me he equivocado, que los razonamientos que paso á exponer, den testimonio de la sinceridad de mis convicciones.

II

La sentencia del inferior que concedió el amparo, lo funda exclusivamente en la razón de que "la ley de 27 de Mayo de 1863 declaró expresamente que la suspensión de garantías individuales y la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo, durarían hasta treinta días despues de la próxima reunión del Congreso, ó antes, si terminaba la guerra con Francia; y que como en Agosto de 1867 no sólo había terminado la intervención francesa, sino aun la guerra civil, el Ejecutivo careció de facultades, estando ya

restablecido el orden constitucional, para ordenar en 20 de ese mismo Agosto la confiscación de D. Juan N. Almonte." Esta argumentación, que á ser exacta sería incontestable, está invocada por el patrono del actor en solicitud del amparo, y sostenida, en lo que á hechos históricos se refiere, por la prueba testimonial que este produjo; pero esa argumentación carece de base y deja infundada la sentencia.

¿Cuándo quedó restablecido el orden constitucional en la República, después de la guerra de intervención? ¿Cuándo, en qué día fijo y preciso terminaron las facultades extraordinarias que la ley de 27 de Mayo de 1863 concedió al Ejecutivo? Hé aquí la cuestión que documentos oficiales resuelven de un modo indudable y contrario á las aseveraciones de la sentencia.

En 15 de Julio de 1867 el Gobierno nacional volvió á establecer su residencia en esta capital. (1) En 13 de Agosto siguiente, el Ejecutivo nombró un Ayuntamiento provisional que funcionara en esta ciudad, hasta fin del año, época en que el pueblo debía elegir al constitucional respectivo. (2) El día 10 del mismo mes se nombró por el Gobierno, provisionalmente también, la Suprema Corte de Justicia, con atribuciones de Tribunal Superior del Distrito, entretanto se hacía la elección constitucional de las personas que debían componerla. (3) En 14 de ese mismo mes de Agosto, se expidió la malhadada convocatoria que tantos disturbios causó el día mismo del triunfo de la República, convocatoria no sólo para elecciones de funcionarios federales, sino aun para la de los locales. (4) En 28 de Octubre se citó á los diputados al Congreso federal para la primera junta previa que debía celebrarse el 5 de Noviem-

1 Manifiesto del Presidente Juárez de esa fecha.—Recopilación de leyes, decretos, etc.; edición de 1870, t. 1.º pág. 1.

2 Recopilación de leyes y decretos citados, pág. 58.

3 Recop. de leyes, decretos, etc., t. 1.º, pág. 22.

4 Recop. de decretos citada, t. 1.º, pág. 60.

bre, (1) y el Congreso, sin embargo, no se instaló sino hasta el día 8 de Diciembre siguiente. (2) La declaración de Presidente constitucional de la República y de esta Suprema Corte la hizo el Congreso en decreto de 19 de ese mes de Diciembre, (3) habiéndose demorado la de Magistrados hasta el 4 de Febrero de 1868 [4] y no habiéndose instalado este Supremo Tribunal sino hasta el día 14 de ese mes.

Estos hechos bastan para asegurar que en 20 de Agosto de 1867 no estaba, ni con mucho, restablecido el orden constitucional en la República. En esa fecha no había un sólo poder federal ó local, ó siquiera municipal, que tuviera un título constitucional; en esa fecha apenas el enemigo extranjero había abandonado nuestro suelo, y no existían otros poderes públicos más que los que la guerra había creado, los que la voluntad nacional había decididamente sostenido en defensa de la independencia de la República.

Es, pues, un error histórico insostenible, el que el patrono del actor ha asentado, apoyando el amparo que solicitó, á saber: que en 20 de Agosto de 1867 estaba ya restablecido el orden constitucional en el país.

El art. 10 de la ley de 27 de Mayo de 1863, determinó que las facultades extraordinarias durarían «hasta treinta días después de la próxima reunión del Congreso en sesiones ordinarias, ó antes, si termina la guerra con Francia.» ¿Cuándo, en qué día preciso se cumplió el plazo ó se realizó la condición de que habla la ley?

El Presidente Juárez, en su discurso de apertura, decía al 4º Congreso constitucional, el día 8 de Diciembre de 1867, lo siguiente: «Por la ley de 27 de Mayo de 1863 se prorogó la concesión de facultades al Ejecutivo hasta treinta días des-

1 Obra y tomo citados, pág. 270.

2 Hist. parl. del 4.º Cong., t. 1.º pág. 57.

3 Recop. de leyes, tom. cit., págs. 572 y 573.

4 Obra citada, t. 2.º, pág. 116.

pués de la reunión del Congreso, ó antes si terminaba la guerra con Francia. No se podría declarar por México el término del estado de guerra, aunque de hecho no existen hostilidades con aquella nación. Ella fué la que trajo la guerra, sin haber hecho hasta ahora declaración expresa de no continuarla. Así, pues, deberían durar conforme á la ley, treinta días más, contados desde hoy, las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo. Sin embargo, he creído que obraba mejor declarando, como declaro, en este acto solemne, que no haré ya uso de ellas..... Me es grato, ciudadanos diputados, devolveros el depósito de la gran suma de facultades que me habeis confiado.» (1) Y el presidente de la Cámara comenzó su discurso de contestación con estas notables palabras: «La nación vuelve hoy al ejercicio constitucional de uno de los atributos más preciosos de la soberanía, la facultad de legislar por medio de sus representantes, gracias á la heroica constancia de sus hijos en la gloriosa lucha que ha sostenido por el espacio de cinco años contra la invasión extranjera, etc.» Y más adelante agregaba: «El Congreso ha oído con placer que el jefe del Poder Ejecutivo devuelve á su origen las autorizaciones que le fueron concedidas en las leyes de 11 de Diciembre de 1861, de 3 de Mayo, de 27 de Octubre de 1862 y de 27 de Mayo de 1863, porque este acto significa que la paz puede mantenerse con las facultades constitucionales del Gobierno.» (2)

Estas declaraciones oficiales y solemnes, bastan, en mi sentir, para fijar histórica y jurídicamente el día 8 de Diciembre de 1867, como el día preciso en que las facultades extraordinarias concluyeron. En la cuestión histórica son de tal modo decisivos los documentos que he citado, que no concibo ni posible que la menor duda pueda surgir en cuanto á los hechos que relatan. Y por lo que al punto jurídico

1 Hist. parl. del 4º Congreso, tom. 1º, pág. 56.

2 Hist. parl. del 4º Congreso, tom. 1º, páginas 58 á 60.

se relaciona, pocas reflexiones bastan á dejarnos convencidos de que en ese día 8, y no antes ni después, aquellas facultades concluyeron.

Sabido es que la representación nacional, después que clausuró sus sesiones en 31 de Mayo de 1863, no volvió á reunirse sino hasta el día 8 de Diciembre de 1867. Durante todo el período de la guerra no fué posible la existencia del Congreso, y esto á pesar de los esfuerzos hechos, primero, por la diputación permanente en San Luis Potosí, [1] y después por el gobierno en Monterey. [2] En 8 de Diciembre de 1867 no se podía decir, pues, que se hubiese vencido el plazo que la ley fijó para que terminaran las facultades extraordinarias; puesto que ningún Congreso había existido durante la guerra. Según esa parte de la ley, estas podían haberse prorogado hasta el 8 de Enero de 1868, como lo dijo bien el Presidente en su discurso.

¿Pero no estaba ya en ese día 8 de Diciembre cumplida la condición que la ley fijaba también para que cesaran esas facultades? ¿No había ya terminado la guerra con Francia? Sobre este punto nada puede decirse mejor que lo expresado tan sóbriamente en el mismo discurso presidencial. La Francia, que nos trajo la guerra sin haberla declarado previamente, retiró á sus soldados de México sin haber tampoco declarado que se restablecía la paz.

Y la simple retirada del ejército francés no cambiaba el estado de cosas criado por la guerra. Si el Gobierno de México se hubiera apresurado en virtud de esa sola retirada á proclamar la conclusión de la guerra, no sólo se habría puesto fuera de las doctrinas del Derecho de gentes que es-

1 Acuerdo de 2 de Octubre de 1863.—"Diario de los Debates."—Tercer Congreso, tomo 2º, pág. 57.

2 Decreto de 27 de Octubre de 1863.—Colección de leyes etc., edición de 1867, tomo 1º, pág. 171.

tas graves materias regulan, [1] sino que habría herido profundamente el sentimiento nacional, sino que habría comprometido los intereses y dignidad de la República. Por otra parte, la cesación del estado de guerra no se podía declarar en el documento mismo en que se dijo que «los gobiernos [como el de Francia] habían roto sus tratados con la República y han mantenido y mantienen cortadas sus relaciones con nosotros,» [2] porque es perfectamente contrario al estado de paz la rotura de los tratados, hecha por la guerra, y consecuencia de la paz es la renovación de esos tratados. [3] De desear, como es, que un tratado restablezca las relaciones entre México y Francia, rotas aún á consecuencia de la guerra, no es posible ver en el discurso del Presidente Juárez sino á lo sumo la declaración del *statu quo post bellum*, declaración, por lo demás, de la que los tribunales no pueden juzgar, porque es de la atribución de otros poderes, según nuestra ley fundamental, todo lo que á esos negocios se refiere. [4]

Para afirmar mis demostraciones sobre este punto, invocaré una consideración muy importante. Estas declaraciones presidenciales se hacían ante el Congreso de la Unión, y él no sólo las aceptó, sino que consagró la política, que han aprobado los Congresos subsiguientes, que se ha mantenido vigorosamente por el Gobierno y que puede llamarse tradicional entre nosotros: la que considera rotos los tratados que Francia, antes de la guerra, había celebrado con México. ¿No se ve ya á luz de estas breves reflexio-

1 There appear to be three ways by which war may be concluded and peace restored: I. By a "de facto" cessation of hostilities on the part of both belligerents, and "a renewal de facto of the relations of peace." II. By the unconditional submission of one belligerent to another. III. By the conclusion of a formal treaty of peace.—Philimore, International law. Vol. III num 510.

2 Discurso citado del Presidente Juárez.—Hist. parl. del 4.º Congreso, tom. 1.º, página 57.

3 Les conventions, dont la mise en pratique avaient été suspendues pendant la guerre, rentrent en vigueur de plein droit à la conclusion de la paix. Calvo, Le Droit international, tomo 2, número 1,306.

4 Fracs. XIV del art. 73, y VIII y X del art. 85 de la Constitución federal.

nes el insondable abismo que la sentencia del inferior ha tenido que salvar para declarar que en Agosto de 1867 había concluido la guerra con Francia? . . .

Ni el plazo, ni la condición fijados en la ley de 27 de Mayo de 1863 se habían, pues, cumplido en Agosto de 1867, lo diré como resumen de mis demostraciones; siendo la consecuencia final de ellas, que en ese mes de Agosto no habían espirado las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, y que por tanto, por este motivo no se puede conceder el amparo.

III

A

Si pretendiera solo impugnar la sentencia del inferior, con lo expuesto quedaría satisfecho mi propósito. Pero al estudiar este gravísimo negocio, he querido verlo por todas sus fases, afrontando las muy trascendentales cuestiones que provoca, por más que ellas sean difíciles y espinosas. Por otra parte, cuando la misma demanda de amparo se funda en que la ley de 16 de Agosto de 1863 no se expidió por el Congreso, y reforzando en posteriores alegatos ese argumento, se sostiene que es nula, como emanada de facultades extraordinarias, ineludible es abordar esa cuestión con franqueza, por más grave que ella sea.

Esa cuestión en este amparo suscitada, se puede formular así: ¿Son constitucionales las facultades extraordina-

rias de que estuvo investido el Presidente Juárez durante la época de la guerra con Francia? ¿Son válidas las leyes que expidió usando de ese poder extraordinario? ¿Las leyes de 27 de Mayo de 1863 y sus concordantes anteriores; las de 27 de Octubre y 3 de Mayo de 1862; de 11 de Diciembre y 7 de Junio de 1861, todas esas leyes, digo, son legítimas, ó por el contrario inconstitucionales y nulas? Esto dicho, ya se verá que me he colocado enfrente de la más importante de las cuestiones de que en este juicio se trata.

Cuando esta Suprema Corte otorgó el amparo que solicitó D. Faustino Goríbar, y el Sr. Magistrado Montes en un discurso de verdad notable y erudito, trató esa misma cuestión, yo, ya no por mi natural inclinación á los estudios constitucionales, sino en cumplimiento de los muy delicados deberes del cargo que en aquella época ejercía, consagré toda mi atención al punto entonces resuelto por la Corte. Y tengo necesidad de decirlo, protestando todos mis respetos á la sabiduría de este alto Tribunal y á la ilustración del Sr. Magistrado Montes: las razones en aquella vez alegadas para negar la legitimidad de las facultades extraordinarias, no pudieron cambiar la opinión que he tenido desde que, como diputado al Constituyente, aprobé la segunda parte del art. 29 de la Constitución. Y esa opinión que como Secretario de Relaciones tuve que sostener en defensa de la República, es la misma que me esforzaré en demostrar en este grave negocio, llenando así mis deberes de Magistrado. Y aunque me es muy penoso combatir ejecutorias de este mismo Tribunal, mi conciencia me prohíbe que, por los respetos que á él debo, acepte yo teorías que ella repugna. Si alguna cosa puede disculparme en la difícil é ingrata tarea que emprendo, es el sentimiento del deber que me obliga á hablar. Sin más preámbulos voy ya á la cuestión.

Los que sostienen la teoría de que *nunca, en ningún tiempo, ni por motivo alguno* se pueden conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, se fundan, en el

terreno constitucional, en el art. 50 de la Constitución, en la parte que dice: "Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una sola persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un sólo individuo." A ese adverbio *nunca* dan los defensores de aquella teoría una significación jurídica tan absoluta como lo es la gramatical, y entendiéndolo como sinónimo de "jamás, en ningún tiempo," subordinan á la inteligencia así ilimitada de aquel texto, el precepto de la parte final del art. 29 de la Constitución, llegando así á asentar que nunca, jamás, ni por motivo alguno se puede conceder al Ejecutivo la facultad de legislar sobre materia alguna.

El argumento que acabo de indicar es tan vigoroso, que él hasta cierra la puerta á toda discusión, impidiendo que esta se coloque á la luz que le es propia. Penetrado yo de esta verdad, quiero, aunque sea faltando á las reglas del método, comenzar por resolver ese argumento, para poder así después abordar el terreno del debate y ver la cuestión por todos sus lados.

¿Es aceptable la interpretación absoluta y rígida que dan á la parte final del art. 50 los defensores de la teoría que combató? ¿Es cierto, ya sea ante el derecho positivo constitucional, ya ante la filosofía del derecho político, que *nunca, jamás, en ningún caso, ni por motivo alguno* se pueden reunir dos ó más poderes en una sola persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo? No lo creo yo así, y para sostener mi opinión, diré desde luego que si se concede al Presidente de la República autorización para legislar sobre milicia, por ejemplo, reteniendo el Congreso la suprema potestad legislativa, ni se reúnen dos poderes en una persona, ni se deposita el legislativo en un individuo, ni se infringe por consecuencia el art. 50. Yo creo que ese artículo prohíbe que en uno de los tres poderes se refundan los otros dos, ó siquiera uno de ellos, de un

modo permanente, es decir, que el Congreso suprima al Ejecutivo, para asumir las atribuciones de este, ó que á la Corte se le declare Poder Legislativo, ó que el Ejecutivo se arrogue las atribuciones judiciales. Así, sí habría la reunión de poderes que el repetido art. 50 prohíbe con razón. En ese sentido interpreto yo ese texto constitucional.

Y esta interpretación la fundo, entre otras razones, en otros textos del mismo Código fundamental con los que concuerda aquel, porque jamás admitiré que los diversos preceptos que la Constitución contiene, sean entre sí irreconciliables y estén en abierta pugna destruyéndose mutuamente. Citaré esos textos á que me refiero. Las Cámaras de diputados y de senadores ejercen verdaderas facultades judiciales *en ciertos casos*, cuando juzgan á los altos funcionarios de la Federación y á los gobernadores de los Estados, según los arts. 103, 104 y 105 de la Constitución reformada. ¿Se pueden negar al Poder Legislativo esas facultades judiciales, porque *nunca, jamás, en ningún caso, ni por ningún motivo* se puede reunir en una corporación el Poder Legislativo y el Judicial? ¿Se puede invocar el art. 50 en contra del 103, 104 y 105 de la Constitución? ¿Se puede dar á aquel una inteligencia que estos repugnan? No, evidentemente. Luego los textos mismos de la Constitución nos ponen de manifiesto que el adverbio *nunca*, usado en el art. 50, no significa lo que quieren los amigos de la teoría que impugno.

El Presidente de la República está facultado, según la fracción X del art. 85, para "celebrar tratados con las potencias extranjeras," tratados que, conforme á la fracción I, letra B del art. 72 reformado, se someterán á la aprobación del Senado. Y como esos tratados, según el art. 126, son verdaderas leyes, tendremos en último análisis que, de acuerdo con estos textos, el Poder Legislativo, para la celebración de tratados, *está depositado* en el Presidente de la

República, quien si bien lo comparte con el Senado, es excluyendo, sin embargo, á la Cámara de diputados. De esta verdad constitucional no es lícito dudar. Ahora bien: ¿se puede negar al Presidente ese poder *legislativo*, porque *nunca, jamás, en ningún caso* se puede depositar este en un individuo? ¿Se pueden entender los arts. 50 y 51 en un sentido que destruya, que aniquile los preceptos de los otros artículos que acabo de invocar? Esto me parece por completo insostenible.

Podría citar más textos que reprueban concluyentemente la interpretación que estoy refutando del art. 50. Podría enumerar ciertas facultades del Congreso que no son estrictamente legislativas sino judiciales, como las que le da la parte final de las frac. XXVIII del art. 72, ó administrativas, como son las que tiene según las fracciones XII y XXIX del mismo artículo; podría recordar que por los delitos ligeros, por las faltas, la autoridad política ó administrativa puede imponer penas correccionales, según el art. 21; podría citar más textos para hacer ver cómo en estos casos y cómo algunas veces es lícito, conforme á esos textos constitucionales mismos, la reunión de dos poderes en una persona ó corporación; para deducir de todo esto que la regla del art. 50 no es tan absoluta é inflexible que no admita excepciones. Pero creo que no debo abusar de la respetable atención de este Tribunal haciendo ese extenso análisis de todos los textos que á mi propósito pueden aducirse. Me bastan los que he citado para creerme autorizado á concluir que la concordancia de los mismos preceptos de la Constitución nos obliga á reconocer que el adverbio *nunca*, del art. 50, no es jurídicamente sinónimo de *jamás, en ningún tiempo*: que ese artículo no contiene una regla tan general y absoluta, que cada una de las excepciones que consagran otros artículos del mismo Código, se tengan como la violación de él.

Y si en el derecho positivo tantas excepciones á aquella regla hemos encontrado, ante la filosofía del derecho político, tampoco se puede mantener ella tan inflexible como se la quiere presentar. A más de una respetabilísima autoridad podría yo apelar para hacer ver que esa división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, si bien universalmente aceptada en los pueblos cultos, no está trazada tan matemáticamente que se perciban á primera vista y con exactitud los límites de cada poder; para demostrar que razones de tanto peso como las que esa división crearon, vienen exigiendo que á veces un poder ejerza atribuciones que á otro corresponden. Me dispenso de esta tarea, porque ante este Tribunal ninguna autoridad es superior á los textos constitucionales, y por demás estaría citar á los publicistas, que establecen excepciones en el principio de atribuciones de cada poder, cuando estos textos las consagran explícitamente.

Me creo ya desembarazado de un obstáculo que me impedía aún colocar la cuestión de facultades extraordinarias en su terreno propio, porque entiendo haber dado solución cabal al argumento que en nombre de la Constitución estigmatizaba la teoría que voy á defender como necesaria para casos como el de que en este juicio se trata.

Hoy que ya he demostrado que el art. 50 no prohíbe absolutamente y sin excepción alguna que un poder ejerza facultades que á otro corresponden, estoy ya en situación de demostrar la constitucionalidad de esa teoría de un modo directo.

B

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

«Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente á la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.» En este texto explícito y terminante se funda la constitucionalidad de la concesión de facultades extraordinarias. Voy á probarlo.

El artículo se compone de dos partes perfectamente diferentes, inspiradas por diversos pensamientos, hijas de necesidades distintas, y aun discutidas y aprobadas en diversas épocas. La primera parte no se ocupa sino de la suspensión de las garantías otorgadas en la Constitución, determinando cuándo, cómo y por quién puede decretarse; pero la segunda se refiere á otra materia enteramente diversa: facultad al Congreso *“para conceder las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente*