

AMPARO  
PEDIDO CONTRA EL GOBERNADOR DEL DISTRITO FEDERAL  
QUE EJECUTANDO UNA ÓRDEN DE EXTRADICION  
MANDÓ REMITIR AL QUEJOSO Á VERACRUZ  
PARA SER ENTREGADO Á LAS AUTORIDADES ESPAÑOLAS.

1ª *El asilo territorial, ¿está hoy reconocido por el derecho de gentes con la extension que antiguamente se le daba, de tal modo que él excluya á la extradicion? Cambiadas las relaciones sociales de los pueblos, el asilo territorial desaparece á medida que progresa la civilizacion: el país que abriera sus puertas á los criminales de todo el mundo y que las cerrara á la justicia de todas las naciones, llegaria pronto á ponerse fuera de la comunion de las sociedades cultas.*

2ª *¿Puede decretarse la extradicion cuando no existe un tratado que la haga obligatoria? Es comun sentir de los publicistas que la extradicion, si no es un derecho estricto, sí constituye al ménos un deber de moral pública, y aunque ella en ausencia de tratado está subordinada á las condiciones de conveniencia, de que es único juez el país requerido, si éste la niega, queda obligado á castigar al criminal fugitivo, porque la utilidad general de las naciones, y no sólo la del país requirente, se interesa en que los delitos no queden impunes. En el estado de adelanto en que se encuentra la ley internacional puede decirse que es ya uno de sus preceptos la doctrina de Grocio que impone á los Estados el deber de entregar á los criminales que se acojan á su territorio, cuando no pueda castigarlos por los delitos que hayan cometido en el extranjero. La práctica de las naciones sanciona esta doctrina.*

3ª *¿Prohíbe la Constitucion todas las extradiciones que un tratado no haga forzosas, más aún, protege al malhechor extranjero dándole asilo en todo caso, porque esté comprometida la fe de la República en no entregarlo para que sea juzgado segun las leyes extranjeras? ¿Son aplicables á la extradicion, con ó sin tratado, los arts. 13, 14, 19 y 20 de aquel Código? ¿El 15 veda toda extradicion, porque con ella se alteran las garantías concedidas al hombre? Aquellos artículos no se refieren más que á las garantías que deben tener los acusados ante los tribunales de la República, y éste, que expresamente autoriza la extradicion, no la prohíbe sino en los delitos políticos y en los comunes en que sus autores tengan la condicion de esclavos. La República, en consecuencia, no ha comprometido su fe ni se ha obligado en manera alguna en su ley fundamental á proteger á todos los asilados en territorio mexicano, aunque sean*

reos de los delitos más atroces. Y la extradicion, con ó sin tratado, no viola esas garantías que esta ley otorga, porque ella no se dió para proteger los derechos de los habitantes de toda la tierra, sino sólo los de la República mexicana. Interpretacion de los arts. 13, 14, 15, 19 y 20 de la Constitucion.

4ª *¿Puede el Presidente de la República decretar una extradicion sin tratado, cuando la frac. I., letra B del art. 72 le prohíbe celebrar convenciones sin la aprobacion del Senado? Este precepto constitucional no quita al Ejecutivo la facultad expresa que le dan otros para hacer ciertos convenios, aun sin la autorizacion especial de esa Cámara, y entre los de esta clase debe contarse el que se pacta decretando una extradicion sin tratado. Interpretacion de ese texto.*

5ª *Prohibiendo el art. 16 de la Constitucion que la autoridad incompetente pueda ocasionar molestia alguna á los habitantes de la República, y no existiendo ley alguna que dé facultad al Presidente para ordenar la extradicion de un extranjero, ¿no se infringe aquel artículo cuando esto se hace? La fraccion X del art. 85 autoriza al Presidente para dirigir las negociaciones diplomáticas, ajustándose á las reglas y prácticas internacionales, y no obrando conforme á su capricho, porque la Constitucion presupone los derechos y deberes que México tiene como país soberano en la familia de las naciones, y aunque no hable expresamente de ellos, no se pueden negar al representante de la soberanía nacional ante el extranjero las facultades que necesita para hacer efectivos esos derechos cumpliendo estos deberes. De aquella fraccion X del art. 85 emana la competencia del Ejecutivo para decretar la extradicion sin tratado, cuando á su juicio sean tales las circunstancias que en el caso intervengan, que segun las reglas y prácticas internacionales ella constituya un deber entre las naciones. A admitir esta final consecuencia obliga la consideracion de que siendo incompetente entre nosotros el Poder judicial para conocer de los delitos cometidos en el extranjero y por extranjeros, si tambien lo fuera el Ejecutivo para entregar esos reos á sus jueces, habria llegado el artículo 16 á garantizar la impunidad de aquellos delitos. Interpretacion y concordancia de estos textos constitucionales.*

El Ministro Plenipotenciario de España solicitó del Gobierno de la República la extradicion de Alejandro Alvarez Mas, acusado de haber cometido en la Isla de Cuba el delito de defraudacion de caudales públicos. El Presidente decretó la captura del inculcado, y luego que la logró el Inspector general de policia, avisó el Ministro de Relaciones al juez 2º de Distrito de esta capital que se tenia noticia de que Alvarez Mas habia puesto en venta \$30,000 en valores del Gobierno español, y que se sospechaba que en su equipaje pudieran encontrarse esos valores, ordenándole por tanto que en términos legales practicara las diligencias convenientes para la averiguacion de estos hechos. El resultado de ellas fué, que en el mismo dia se recobraran de poder del acusado \$40,955 que se entregaron á la Legacion de España. Con tales datos se decretó la extradicion pedida y se previno al Gobierno del Distrito que remitiera al fugitivo al puerto de Veracruz para ser entregado á las autoridades españolas. Contra las providencias que con este fin dictó el Gobernador, pidió amparo el quejoso. El juez 1º de Distrito de Veracruz lo concedió. Para formar cabal juicio de las importantes cuestiones debatidas en este negocio, es necesario conocer su sentencia, es ésta:

H. Veracruz, Setiembre 5 de 1881.—Visto el presente juicio de amparo promovido por D. Alejandro Alvarez Mas, de nacionalidad española, y seguido en su nombre y representacion por el Lic. Rafael Zayas Enriquez, contra el C. Gobernador del Distrito federal que lo redujo á prision y remitió á este puerto para ponerlo á disposicion de las autoridades españolas, por considerar que con tales actos se han violado en la persona del quejoso las garantías consignadas en los arts. 13, 14, 16, 19 y 20 de la Constitucion general. Vista la suspension inmediata de los actos reclamados, pronunciada con sólo el escrito del actor; el informe rendido por la autoridad ejecutora de tales actos y el pedimento fiscal que acepta sus razones, las amplifica y sostiene la denegacion del amparo; el alegato del quejoso, trascurrido el término de prueba; el último pedimento fiscal, limitado á reproducir el anterior, y las demas constancias de autos.

Resultando, primero: que el Gobernador del Distrito produjo su informe sin justificacion, y el promotor y el quejoso dejaron correr el término de prueba sin rendirla, ateniéndose ambos á sus respectivas narraciones para hacer sobre ellas las aplicaciones del derecho:

Segundo: que el dia cinco de Julio último, encontrándose Alvarez Mas en la ciudad de México, fué reducido á prision y conducido por Guillermo Tort y Diego Gutierrez, en la noche del seis, á este puerto, trasladado en seguida á bordo del vapor americano Knickerborker con destino á la Isla de Cuba, para entregarlo á las autoridades españolas:

Tercero: el Gobernador del Distrito dispuso la prision y entrega de Alvarez Mas, procediendo, segun su propio dicho, en cumplimiento de órdenes del Ejecutivo

federal para obsequiar la demanda de extradicion presentada por el Sr. Ministro de España; y aunque ninguna constancia existe en autos para sentar por ciertos tales hechos, bastan sin embargo para comprobar la realidad de que los actos reclamados tuvieron un principio de ejecucion.

Considerando, primero: que es obligatorio para la autoridad ó funcionario público á quien se pide informe, lo rinda con la debida justificacion, ya porque así lo previene el auto respectivo, ya porque es precepto expresamente consignado en el art. 9º de la ley de 20 de Enero de 1869; y en este concepto, la omision de los justificantes que ameriten la verdad de los hechos sobre los cuales va á descansar el informe pedido, motiva la presuncion legal de ser cierta la relacion histórica de aquellos hechos tal como la presenta el quejoso. En el caso presente, queda esa presuncion corroborada con la lectura del informe, pues si se exceptúan el incidente ocurrido con el inspector de policía sobre tentativa de soborno, la órden de aprehension dictada por el Ejecutivo federal y la solicitud de extradicion formulada por el señor Ministro español, los hechos sustanciales sobre prision, remision y consignacion de Alvarez Mas á las autoridades españolas, están implícitamente confesados en el informe del Gobernador del Distrito:

Segundo: si los hechos en que descansan el mencionado informe y el pedimento fiscal no fueron debidamente comprobados, la parte doctrinal á su vez, se resiente de debilidad y falta de exactitud en la apreciacion de algunos principios de derecho internacional. Peligrosa es cuando ménos la teoría de que basta iniciarse una negociacion diplomática para considerar el

hecho sobre que versa, fuera de la accion de los Poderes legislativo y judicial ; pero llega hasta el absurdo esa teoría, cuando planteada de una manera absoluta y sin limitaciones, se pretende extenderla hasta el grado de hacer á un lado los preceptos constitucionales, aunque la negociacion verse sobre puntos respecto de los cuales no hay tratado especial, y sí reglas muy fijas de conducta prescritas en el Código fundamental. Su art. 126 dice : “ Esta Constitucion, las leyes del Congreso de la Union “ que emanen de ella y todos los tratados hechos ó que “ se hicieren por el Presidente de la República con apro- “ bacion del Congreso, serán la ley suprema de toda la “ Union.” Luego á falta de tratados especiales, es la Constitucion federal la suprema norma de conducta, lo mismo para los altos funcionarios que para los simples habitantes del país, sean nacionales ó extranjeros, porque eso es lo que significa la frase *suprema ley de la República*. El Ejecutivo nunca puede *por sí solo* celebrar tratados, hacer convenios ni convenciones con otra nacion; porque la facultad que le otorgan el artículo mencionado y la frac. 10 del art. 85 de la citada Constitucion, es nada más para dirigir tales negociados, pero sin darles fuerza obligatoria, miéntras no hayan obtenido la aprobacion del Congreso, como lo dice el repetido art. 126 y la frac. 13 del art. 72. Infiérese de aquí que el convenio tácito ó expreso celebrado por el Ejecutivo con una potencia extranjera, sin aprobacion del Congreso, no constituye un acto obligatorio para la República:

Tercero: opinan el ciudadano promotor y la autoridad informante, que los negocios que se tratan en la via diplomática son del resorte exclusivo del Gobierno, como representante de la soberanía de su nacion, cuando

está tratando con naciones extrañas. Seria indiscutible este principio limitándolo á sus naturales proporciones; pero para evitar la confusion que puede ser causa de error, es necesario tener muy presente la diferencia que existe en los Gobiernos republicanos, entre *dirigir y arreglar* una convencion diplomática, y *examinarla y aprobarla* para darle fuerza obligatoria. Lo primero, pertenece al Ejecutivo, art. 85 frac. 10 de la Constitucion: lo segundo es facultad exclusiva del Congreso, art. 126 y frac. 13 del art. 72, en legítima representacion del soberano, que es el pueblo. En consecuencia, puede el Gobierno *por sí solo* celebrar compromisos, pero no hacerlos obligatorios, sino despues de ratificados por la representacion nacional. Pretender que en las negociaciones diplomáticas está el Ejecutivo autorizado para hacer á un lado la Constitucion y contravenir á sus preceptos, es asentar una teoría insostenible: ni aun de acuerdo con el Congreso puede, por ejemplo, entregar á un reo político, ó á otro que haya tenido en su país la condicion de esclavo, ó *formalizar convenios ni tratados en virtud de los cuales se alteren las garantías y derechos que la Constitucion otorga al hombre*, porque lo prohíbe expresamente la Carta fundamental en su art. 15. Fiado en esa solemne promesa un extranjero se acoge de buena fe al territorio mexicano, contando con la seguridad que le da la ley fundamental: acaso no habria venido á México sin esa promesa de inviolabilidad: quebrantarla cuando ya vino, es faltar á la fe prometida. Entra entónces la legítima accion de la justicia, no para intervenir en la negociacion diplomática, sino para amparar al habitante de la República, cuyas garantías individuales han sido violadas:

Cuarto: entre México y España no hay tratados para la extradición de criminales; y basta este hecho para que el español asilado en territorio mexicano, deba gozar de las garantías que el Código fundamental tiene prometidas á todos los habitantes de la República, mientras no cometan en ella alguna acción punible. Suponiendo, sin embargo, que pudiera invocarse el principio de reciprocidad como motivo suficiente para la extradición de Alvarez Mas, es la verdad que hasta ahora no existen precedentes para dar por establecida tal reciprocidad, pues han sido resueltos en contrario sentido los pocos casos que pudieran citarse. El Sr. Peña y Peña en la Lec. 12 de su Prác. for. mex. que copia el Lic. Blas Gutierrez en los "Apuntes sobre fueros vigentes," tom. 1º, pág. 575, al ocuparse de la extradición del extranjero perteneciente á potencia sin tratados especiales, dice así: "En 16 de Junio de 1834 consultó el Gobierno al Colegio de Abogados sobre si debería consentir en consignar á los tribunales de la República norteamericana á Simeon Martin, ciudadano de la Luisiana, exhortado por el Gobernador del mismo Estado, por haber robado del Banco de los Artistas y Comerciantes de Nueva Orleans, cantidad considerable de dinero, por lo que se pedia al Gobierno lo mandase capturar, lo mismo que á su sospechado cómplice el Dr. Shaiv: que sobre tal auxilio no habia tratados; pero que á ese pesar, el Gobierno habia asegurado á los exhortados y esperaba la opinion de dicho Colegio sobre los tres puntos siguientes: 1º ¿Debia el Gobierno hacer la consignación de los reos á la autoridad que los reclama? 2º ¿Debia ponerlos en libertad? 3º Tomando un medio sin entregarlos á sus jueces, ¿debia hacerles salir del territorio nacional?" El Colegio

de Abogados, en un extenso y luminoso dictámen dado el 30 de Julio de 1834, resolvió la consulta en estos términos: 1º "El Gobierno no debe ni puede consignar á los reos á la autoridad que los reclama. 2º Debe ponerlos en libertad. 3º Sin perjuicio de todo, puede tomar las medidas que crea convenientes y sean de su resorte, bien para observar la conducta de los reclamados ó para no consentirlos en territorio mexicano." El Gobierno se conformó con este dictámen.

Como se ve, el caso de Martin, exactamente igual al de Alvarez Mas, fué resuelto tanto por el Colegio de Abogados como por el Gobierno en el sentido de que la extradición no procede cuando no existe un tratado especial, debiendo llamar la atención el aserto del Colegio de que el repetido caso de Martin era el primero que se habia presentado en la República.

Aunque el Colegio de Abogados emitió su opinion antes de la Constitución de 1857, contiene la parte expositiva de su dictámen, doctrinas decisivas para la resolución del caso de Alvarez Mas: los publicistas mexicanos no deben olvidarlas, particularmente despues de formar parte de aquel Código el art. 15. La Comisión del Colegio de Abogados decia así: "... y si en algunas circunstancias y delitos demasiado execrables, los soberanos respectivos han entregado delincuentes famosos acogidos en sus dominios para que sean castigados en el territorio ofendido, esto se ha verificado por una gracia particular que el soberano ha querido hacer al entregar al delincuente, atropellando muchas veces el asilo y buena fe con que se acogió en su reino, de lo que hay lastimosos ejemplares en la historia; no pudiendo por lo mismo estos usos servir de regla para normar la conducta del

Gobierno mexicano, porque el delito de robo del caso, no es de aquellos graves y atroces de que hablan los autores, para la entrega de los delincuentes; y porque cuando esto se ha verificado por concesiones particulares, sin precedentes, han ejercido la plenitud de la soberanía gobernando como déspotas, y el Presidente de la República no es déspota; tiene una Constitución que sabe cumplir y respetar, y nada puede hacer por cortesía, ni dar paso que no esté prevenido en esa misma Constitución, en la cual no se concede la prerrogativa de otorgar la gracia de entregar á un reo que ha buscado asilo en la República mexicana."

La Enciclopedia española de Derecho y Administración trae, en la palabra "Asilo," la legislación de España y la extranjera, sobre la extradición de extranjeros asilados en territorio español, y en la pág. 231 se expresa en estos términos: "Así puede fundadamente decirse que la práctica y costumbre de las naciones europeas, concediendo el asilo, forma la regla general, y que la excepción sólo puede buscarse en sus leyes ó en los tratados y convenios, que son el derecho positivo por el que se determina la extradición del refugiado." Esta autoridad es de gran peso siempre, pero con más razón en el caso presente, por tratarse de un súbdito español.

Wheaton, en su tratado de Derecho Internacional, parte 2<sup>a</sup>, cap. 2<sup>o</sup>, Extradición de los criminales, reconoce que: "las opiniones de los publicistas están divididas sobre si la extradición de personas acusadas por crímenes cometidos en los límites territoriales de otro Estado, es obligatoria para los Estados donde se han refugiado. Algunos sostienen que la extradición en este caso, es obligatoria para las naciones, aun cuando no haya ha-

bido convenio especial. Tal es la opinion de Grocio, Burlamaqui, Vattel, Rutherford, Schmelzing y Kent. Del parecer opuesto son Puffendorf, Voet, Martens, Klüber, Leyser, Kluit, Saalfeld, Schmaltz, Mittermayer y Heffter, quienes juzgan necesario un convenio especial para que un Estado esté formalmente obligado á conceder la extradición que se le demanda."

Como una consecuencia de las doctrinas expuestas, bien pueden asentarse las siguientes conclusiones: El derecho de asilo es la regla general; denegarlo es la excepción. La extradición de un asilado en territorio mexicano, perteneciente á potencia con la cual no haya tratado especial, no puede concederse sino con violación de los derechos que, en su calidad de hombre, le garantiza la Constitución. En la República las convenciones diplomáticas no son obligatorias hasta despues de aprobadas por el Congreso: el Ejecutivo sólo las puede dirigir, pero sin que en ningun caso alteren las garantías individuales.

El C. promotor, apoyándose en la autoridad del señor Presidente de la Corte, Lic. Vallarta, y en la conducta observada por Mr. Seward en el ruidoso caso de Argüelles, considera expedito el derecho del Ejecutivo para obsequiar una demanda de extradición, aun cuando no exista tratado sobre el particular; pero basta fijarse con cuidado en las razones del célebre ministro americano, tratando de cohonestar aquel procedimiento, para comprender su poca fuerza aplicadas á la República mexicana.

En efecto, el gran temor de aquel hombre de Estado, consistía principalmente, en que una nación que admite la inmigración sin restricciones y no entrega á los criminales refugiados, vendría á convertirse, despues de al-

gun tiempo, en asilo de criminales. Tal temor no puede existir en México, porque el art. 33 de la Constitución da al Presidente facultad para expulsar del territorio nacional al extranjero pernicioso, conciliando así los intereses del país y los principios de moralidad con la inviolabilidad del asilo. Pero entre negar el asilo á un extranjero y entregarlo preso á la justicia de sus tribunales, hay una inmensa distancia. El primer extremo, sobre ser constitucional, deja al refugiado en libertad de buscar otra nacion que le dé asilo: el segundo, está fuera de la Constitución, y deja indefenso al asilado, con mengua de la fe de la nacion, solemnemente comprometida en su Código fundamental:

Quinto. No se encuentra en autos constancia de que en la persona de Alvarez Mas hayan sido violadas las garantías que le otorgan los arts. 13, 14, 19 y 20 de la Constitución, porque los derechos consignados en ellos se refieren á casos diversos de los arts. 15 en su parte final, y 16 en su primera parte, supuesto que se celebró un convenio para entregarle á las autoridades españolas, coartándole su libertad, y se le molestó en su persona, remitiéndolo preso á este puerto y embarcándolo en calidad de tal, por orden de autoridad incompetente:

Por los fundamentos de hecho y de derecho que quedan expuestos, en nombre de la soberanía nacional, definitivamente juzgando debia de fallar, y fallo:

1º Que la Justicia de la Union ampara y protege á Alejandro Alvarez Mas contra las providencias del C. Gobernador del Distrito, en cuya virtud fué reducido á prision en la ciudad de México, remitido á este puerto y embarcado preso para entregarlo á las autoridades españolas, por haberse violado con tales actos en la persona

del quejoso, las garantías que le otorgan los arts. 15 y 16 de la Constitución federal.

2º Que no ha habido violacion de los arts. 13, 14, 19 y 20 invocados en la demanda de amparo.

3º Notifíquese; sáquense las copias de estilo, y en estado, remítanse estos autos en grado á la Suprema Corte de Justicia.

El Lic. José Manuel Jáuregui, Juez 1º de Distrito, así lo decretó y firmó. Doy fe.—*Lic. José Manuel Jáuregui.* (Una rúbrica.)—*Guillermo Castellanos,* secretario. (Una rúbrica.)

La Suprema Corte ocupó las audiencias de los dias 7, 9 y 10 de Junio de 1882 en revisar el fallo del inferior, y el C. Vallarta fundó su voto en los siguientes razonamientos:

## I

Grave, y tan difícil como grave, es sin duda alguna el negocio que va á ocupar la atencion de esta Corte: la sentencia del inferior que se discute, no sólo ha resuelto cuestiones constitucionales más ó menos delicadas, sino que penetrando al terreno internacional, ha tenido que decidir puntos, que más de una vez han dividido la opinion de los publicistas. Trátase de saber si lo que se llama *derecho de asilo* ampara y protege á los criminales de otros países que, huyendo de la justicia, se refugien en Mexi-

co, acogiéndose al sagrado de su soberanía; si la extradición no debe, no puede decretarse más que cuando á ello obliga el pacto expreso de un tratado formal; si nuestra ley suprema enumera entre los derechos del hombre la impunidad del delincuente extranjero, más aún, el tranquilo y pacífico goce de las expoliaciones cometidas fuera de nuestro territorio. Y materias tan importantes, merecedoras siempre del más cuidadoso estudio, adquieren un interés mayor todavía, desde que se traen al conocimiento del Tribunal que con sus fallos fija el derecho público del país. Yo, que sé bien que ellas van á ser consideradas con toda la atención que su gravedad demanda, en gracia del acierto que su resolución exige, me empeño en llenar los deberes que mi puesto me impone, y voy á abrir el debate, procurando exponer los motivos que me obligan á separarme de las conclusiones á que el juez llegó, y en las que funda la decisión de este amparo.

Exigencia del método que debo seguir para dar orden á mis ideas y claridad á mis razonamientos, es que me ocupe con la separación debida en el estudio, primero de las cuestiones internacionales y después de las constitucionales que este negocio suscita. Hablando de aquellas, el inferior compendia su juicio en estas palabras: "*el derecho de asilo* es la regla general; negarlo es la excepción. La extradición de un asilado en territorio mexicano, perteneciente á potencia con la cual no haya tratado especial, no puede concederse sino con violación de los derechos que, en su calidad de hombre, le garantiza la Constitución." Y refiriéndose á las segundas, afirma que, aunque en este caso no se han violado los arts. 13, 14, 19 y 20 de esa ley, sí se han infringido el 15, "supuesto

que se celebró un convenio para entregar á Alvarez Mas á las autoridades españolas," y el 16 "porque, coartándole su libertad, se le molestó en su persona remitiéndole preso á Veracruz, y embarcándolo en calidad de tal por orden de autoridad incompetente."

Estas afirmaciones, como luego se comprende, hacen necesario inquirir si es cierto, según se asegura, que el derecho de gentes reputa forzosa y obligatoriamente inviolable para el país de refugio el *asilo territorial*, vedando toda extradición que no esté pactada en un tratado; ó si por el contrario es lo verdadero que él no consagra la impunidad del crimen, sino que impone á ese país el deber de entregar al delincuente, al menos cuando conforme á sus propias leyes se proclama sin facultad para juzgarlo: si es cierto que nuestra Constitución prohíbe todas las extradiciones que un tratado no haga forzosas, porque sustraiga al malhechor extranjero de la acción de la justicia, y declare incompetente al Gobierno para molestarlo de cualquiera manera; ó si al revés, lo verdadero, lo exacto es que ella no concede garantías al delito, ni se opone á que sea castigado el que en el extranjero se comete. Dilucidar estos puntos que dominan todo el campo del debate, es analizar las muchas y difíciles cuestiones que entrañan, es asentar los principios que al presente caso deben aplicarse, resolviéndolo según las reglas que de consuno establecen la justicia y la conveniencia internacionales, las leyes y la honra de la República. Entro, pues, sin más demora, al terreno científico en que esas cuestiones deben estudiarse.