

bia hacerse, porque no se podia privar á ese reo, entregándolo á la autoridad inglesa, de las garantías que la Constitucion otorga á los acusados, y entre otras, del juicio por jurados; haciéndose sobre esto una argumentacion igual á la que se emplea entre nosotros para combatir la extradicion, en nombre de la inviolabilidad de esas garantías. Fué Marshall, esa gloriosa eminencia del foro norteamericano, quien se encargó de desautorizar para siempre esta réplica. “Ese artículo de nuestra Constitucion (el que establece el juicio por jurados), estas son las palabras de ese jurisconsulto, no puede creerse obligatorio y para beneficio de todo el mundo. No está sancionado para proteger los derechos de los pueblos de Europa y Asia, ó para dirigir los procedimientos contra los criminales de todo el universo Su objeto es sólo establecer los procedimientos de nuestros propios tribunales y prescribir el modo de castigar las ofensas cometidas contra el Gobierno de los Estados Unidos, y á las cuales pueda extenderse legalmente la jurisdiccion de la nacion . . . La misma respuesta se aplica á las observaciones sobre el art. 7º de las adiciones á la Constitucion. El se refiere sólo á los juicios en los tribunales de los Estados Unidos y no al cumplimiento de un contrato

cripciones del art. 5º, y en tal hipótesis la extradicion es anticonstitucional.» Mis posteriores estudios me han persuadido de que es un error pretender juzgar siempre actos que han pasado en el extranjero, segun las leyes de la República. Si las dos excepciones que el art. 15 pone al principio de extradicion, son respetadas en todos los países cultos, esto de evidencia no es porque tal sea el precepto de la ley mexicana, sino porque la internacional consagra tambien esas excepciones. Desde que escribí aquel voto reconocí que el acusado, sujeto á la extradicion, podia ser detenido por más de los tres dias de que habla el art. 19 de la Constitucion; y este reconocimiento, que me salvó de aceptar por completo el error de que la inviolabilidad de las garantías no consiente la extradicion, me hizo ser inconsecuente al sostener que la infraccion del art 5º, cometida en el extranjero, sí la hacia anticonstitucional. Ante el respeto que debo á los principios, me era necesaria esta espontánea confesion de mi error.

para la entrega de un asesino que no puede ser juzgado en esos tribunales.”¹ Y un poco más adelante formuló en estos precisos términos el principio constitucional, que hoy nadie disputa en aquel país: “Los artículos de la Constitucion que conceden garantías á los acusados, se refieren sólo á los juicios que se siguen en las Cortes de los Estados Unidos y no al cumplimiento de un contrato para la entrega de un criminal, que no puede ser enjuiciado en esas Cortes:” principio que salva á la extradicion de la inconstitucionalidad que se le objeta en el argumento que analizo.

No sólo en los Estados Unidos él ha sido por completo desechado; igual suerte ha tenido en otros países, cuyas Constituciones contienen *la declaracion de derechos*. Oigamos lo que nos cuenta un escritor frances, hablando de las objeciones que á la extradicion se han hecho en su país, tomándolas de las garantías otorgadas á los acusados: “Hasta 1849 esa cuestion estuvo sujeta á controversia. Por una parte se sostenia que un extranjero no podia ser conducido á la frontera, si él no habia sido de-

¹ The clause in the constitution, which declares, that «the trial of all crimes, exceptin cases of impeachment, shall be by jury,» has also been relied on as operating on the case, and transferring the decision on a demand for the delivery of an individual from the executive to the judicial department. But certainly this clause in the constitution of the United States cannot be thought obligatory on, and for the benefit of, the whole world. It is not designed to secure the rights of the people of Europe and Asia, or to direct and control proceedings against criminals throughout the universe. It can then be designed only to guide the proceedings of our own courts, and to prescribe the mode of punishing offenses committed against the government of the United States, and to which the jurisdiction of the nation may rightfully extend. The same argument applies to the observations on the seventh article of the amendments to the constitution. That article relates only to trials in the courts of the United States, and not to the performance of a contract for the delivery of a murderer not triable in those courts.—*Wheaton's reports*, Appendix vol. 5, págs. 23 y 24.

clarado culpable en juicio, ya sea por vagancia ó por atentado cometido en el extranjero En apoyo de esta opinion se citaban el art. 7º de la *Declaracion de los derechos del hombre*, que dice: "Ningun hombre puede ser acusado, arrestado ni detenido, sino es en los casos determinados en la ley, y segun las formas que ella prescribe": el 4º de la Carta de 1814, cuyo tenor es este: "Queda igualmente garantida la libertad individual de los franceses, y nadie podrá ser perseguido ni arrestado más que en los casos prescritos por la ley, y en la forma que ella determina" ; y el 1º de la Constitucion de 14 de Enero de 1852, concebido en estos términos: "La Constitucion reconoce, confirma y garantiza los grandes principios proclamados en 1789, y que son la base del derecho público de los franceses." De todas estas disposiciones constitucionales se sacaba la consecuencia de que á falta de una ley especial, un extranjero no podia ser arrestado en Francia ni conducido á la frontera con motivo de un delito cometido en el extranjero Esta doctrina, sin embargo, nunca ha llegado á prevalecer El decreto de 23 de Octubre de 1811 no ha hecho más que consagrar los usos anteriores, que conferian al soberano el derecho de extradicion. Desde entónces una jurisprudencia constante ha sancionado los mismos principios. La teoría ha encontrado argumentos para justificar esa práctica, pues se ha sostenido que el soberano que puede negar á los extranjeros la entrada, puede tambien expelerlos del territorio nacional. Hoy ya no es necesario apelar á tal argumentacion para justificar el derecho de extradicion, porque la ley de 11 de Diciembre de 1849 ha conferido al Poder ejecutivo el derecho de expulsar al extranjero,

cuya presencia sea peligrosa para el órden y la seguridad públicos." ¹

Si alguna vez se creyó en Inglaterra que la extradicion chocaba con las garantías que sus sábias leyes otorgan, hoy la opinion ha cambiado tan radicalmente sobre este punto, que un publicista inglés afirma que "es una práctica bien establecida en ese país la de entregar á los gobiernos extranjeros á los súbditos británicos, cuando entre esos gobiernos y la Gran Bretaña hay un tratado de extradicion que no prohiba esa entrega." ² Si los precedentes que nos suministran los pueblos más libres tienen algun valor, y negarlo seria insensatez; si la doctrina y la jurisprudencia de los Estados Unidos, Francia é Inglaterra niegan de consuno que las garantías individuales de los acusados sirvan de obstáculo á la extradicion; si las razones incontestables expuestas por Marshall así lo demuestran; si ni las exageraciones de los liberales franceses, que más de una vez han perdido á la República, han podido llegar hasta hacer prevalecer la doctrina contraria; si la Inglaterra misma entrega á sus propios súbditos á los tribunales extranjeros, cuando no pueden ni deben ser juzgados por los tribunales ingleses, ceguedad lamentable seria de nuestra parte tomar un camino contrario, siguiendo doctrinas que llevan directamente al absurdo de consagrar la impunidad del crimen. Interpretar el art. 15 de nuestra Constitucion en el sentido de que él prohiba todas las extradiciones, por-

¹ Billot. Obr. cit., págs. 29, 30 y 31.

² C'est une pratique bien établie en Angleterre de livrer à un gouvernement étranger des sujets britanniques, lors qu'il existe entre ce gouvernement et la Grande Bretagne un traité d'extradition et que rien dans ce traité ne s'oppose à l'extradition d'un sujet britannique. Westlake. Cas de droit international jugés par les tribunaux anglais. *Revue de droit international*, tom. X, págs. 548.

que ellas atacan los derechos del hombre que la Constitución garantiza, es caer en muchos y fatales errores, porque es poner en pugna las dos partes del artículo, haciendo absurdo su conjunto; es suponer que sea derecho del hombre la impunidad absoluta y completa del malhechor extranjero, que no puede ser juzgado por los tribunales nacionales, ni se ha de entregar á los de su país; es desconocer las doctrinas de la ley internacional; es aislarnos de la comunión de los pueblos cultos; es hacer odioso y retrógrado un precepto liberal y justo. Indignos de los beneficios de la libertad nos mostraríamos, si creyendo asegurar la inviolabilidad de las garantías, no hacemos más que negar los progresos de la civilización; si interpretando nuestra ley suprema en sentido que creemos muy liberal, la adulteramos, poniéndola en pugna con los principios de la ciencia, empeñada con noble esfuerzo en asegurar todas las libertades, respetando al mismo tiempo todos los derechos.

VII

La infracción del artículo 16 se toma de diversos capítulos, que es necesario considerar con la debida separación. Es absurda, se dice desde luego, la teoría que hace á un lado los preceptos constitucionales: el artículo 126 establece la supremacía de éstos sobre todas las leyes. "Luego á falta de tratados especiales, es la Constitución federal la suprema norma de conducta, lo mismo para los altos funcionarios que para los simples habitan-

tes del país, nacionales ó extranjeros, porque eso es lo que significa la frase *suprema ley de la República*." No quiero yo suponer que el inferior haya intentado aseverar que en defecto de derecho internacional convencional, la República no está regida, no debe obedecer el derecho internacional necesario ó consuetudinario, ni respetarlo sino en aquellos puntos que nuestra ley suprema define, porque fuera de ésta ninguna otra se debe obedecer; y no quiero yo suponerlo, porque el día en que México eso pretendiera, quedaria separado de la familia de las naciones civilizadas. ¡Cómo podria exigirse que la Constitución regulara las materias internacionales, si ella no obliga á los pueblos extranjeros, si ella jamas se propuso determinar los derechos y obligaciones de éstos y del mexicano, y establecer y fijar sus mútuas relaciones! ¿Quién podria buscar en la ley suprema de la República las reglas sobre la neutralidad, el corso, el bloqueo, los derechos de los beligerantes, los privilegios de la embajada, etc.? ¿Quién, en falta de tratados, creeria encontrar en ella la resolución de las graves cuestiones que esas materias presentan? No me detendré en refutar el error de que nuestra suprema ley debe decidir los asuntos internacionales, porque agravariaria la ilustración del juez, si atribuyera á sus palabras un sentido que no pueden tener.

La incompetencia del Ejecutivo para decretar extradiciones sin tratado, se toma tambien de otro motivo. Invocándose la frac. XIII del artículo 72, mejor debiera decirse la frac. I, letra B de ese artículo, porque ésta reformó á aquella, se afirma que el Presidente no puede *por sí solo* celebrar convenciones con las Potencias extranjeras y hacerlas obligatorias sin la aprobación del

Senado. Si la cuestion versara sobre un tratado de extradicion en el que esta Cámara no hubiera ejercido sus atribuciones constitucionales, este argumento no tendria réplica; pero no es este nuestro caso, porque imposible es equiparar la entrega de un delincuente á la celebracion de un tratado, y basta tan sencilla reflexion para que ese argumento ni siquiera pueda usarse aquí: sólo con atender á lo que aquel texto dispone, se ve este punto con entera claridad: dice así: "Es facultad exclusiva del Senado aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las Potencias extranjeras." Seguro es que la entrega de un criminal hecha sin tratado, importa *cierto convenio* entre el país requerido y el requirente; pero ¿puede deducirse de ese texto, que *todo convenio* celebrado entre el Ejecutivo y un Gobierno extranjero, esté sujeto á la aprobacion del Senado? Si conforme á las palabras literales del antiguo precepto constitucional, aunque contra su espíritu y contra toda nocion diplomática, se podia ántes haber sostenido el absurdo de que todo convenio que nuestro Gobierno celebrara con los de otros países, requeria aquella aprobacion, aunque ese convenio versara sobre actos en que nada tiene que hacer el Senado, como compra de equipos militares, concurrencia á Congresos internacionales meramente científicos, representacion en comisiones de interes humanitario, etc., etc.; hoy, segun la reforma que el citado texto ha sufrido, ni ese recurso queda á la pretension de que los *convenios* de toda clase, cualquiera que sea su naturaleza, deben de ser aprobados por el Senado, y esto por la sencilla razon de que el texto vigente suprimió la palabra *convenios* de que usaba el antiguo, no hablando más que de *tratados y convenciones diplomáticas*.

Pero para persuadir aun á la preocupacion más obstinada de que ni ántes de la reforma necesitaba de la aprobacion del Congreso *todo convenio* hecho por el Presidente, permítaseme llamar la atencion sobre otros preceptos constitucionales que concuerdan con el que estudio. Ellos la exigen, como todavía la exigen, aun despues de la reforma, abstraccion hecha de los tratados y convenciones diplomáticas, sólo para aquellos convenios que pueden tener excepcional importancia, por ejemplo, los que son materia de la fraccion XVI del antiguo art. 72, ó de la III, letra B del reformado. Si la Constitucion sólo para estos convenios requiere la aprobacion del legislador, de evidencia es que no la pide para otros que esa importancia no tengan; y tan cierto es esto, que nadie dirá que ella es necesaria para *el convenio* que el Presidente celebre, permitiendo la estacion de escuadras de otra Potencia *por ménos de un mes* en las aguas de la República; permitiendo el desembarque de la tripulacion de un buque de guerra en alguna de nuestras costas, por causa justificada; permitiendo la entrada de un soberano extranjero á nuestro territorio, etc., etc. Y si estas deducciones de los textos constitucionales las impone la lógica, la simple razon se encarga de evidenciar que quien puede hacer esas concesiones, mejor puede convenir en entregar un criminal á sus jueces competentes.

Pero hay más aún: los motivos del precepto que exige que los tratados y convenciones diplomáticas obtengan la aprobacion del Senado, vienen en apoyo de la doctrina que sostengo: la razon capital de ese precepto es que los tratados son verdaderas leyes para el país, leyes que obligan á todos los mexicanos en su caso. Así lo declara terminantemente el art. 126, al prevenir que

“la Constitucion, las leyes del Congreso. . . . todos los tratados hechos ó que se hicieren por el Presidente de la República con aprobacion del Congreso, serán la ley suprema de toda la Union,” siendo este mandato la consecuencia del principio fundamental que establece la division de poderes, y que niega al Ejecutivo la facultad de legislar. Por un poderosísimo argumento *á contrario sensu*, aquellos convenios que no importan materia para una ley, no son, no pueden ser de la competencia del legislador, porque así lo exige ese principio, razon y motivo de aquel precepto. Y como el convenio ajustado, como el permiso otorgado conforme al derecho internacional para entregar á un reo, no constituye una ley para la República, ni la obliga como un tratado, ni impone deberes á los mexicanos, no se puede pretender que sólo por ser *convenio*, esté en las mismas condiciones que un tratado, por lo que hace á los requisitos que para su validez se necesitan: léjos de ello, la razon misma de la ley que somete éste á la competencia del legislador, excluye á aquel de toda intervencion legislativa.

De la concordancia de los textos constitucionales se puede deducir la regla, de que si bien toca al Senado aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que lleguen á ser leyes en la República, ó que impongan deberes directos ó indirectos á los mexicanos, el Presidente no necesita la autorizacion de esa Cámara para celebrar convenios que ese carácter no tengan, sino cuando sean de la gravedad de los que menciona la frac. III, letra B, del artículo 72. Siendo esto así, es evidente que quien puede *convenir* en que una escuadra extranjera permanezca por *ménos de un mes* dentro de las aguas de la República, con mayor razon le es lícito otorgar la en-

trega de un malhechor á la justicia de otro país. Y si además se considera que el Ejecutivo ha de dirigir las relaciones diplomáticas, como lo ordena la fraccion X del art. 85, no puede negarse su competencia para ejecutar aquellos actos que el derecho internacional proclama como obligatorios para los gobiernos: desconocer esa competencia, es borrar este texto; es más aún, es poner en contradiccion á nuestra ley suprema con la que rige á todas las naciones.

Y para robustecer la réplica que trato de contestar, no vale decir que el Presidente no es un déspota que pueda obrar segun su capricho, sino que debe sujetar sus actos á la Constitucion, alegándose, como lo hace la consulta del Colegio de Abogados, de la que en su parte constitucional debo ya encargarme, que “si en algunas circunstancias y en delitos demasiado excecrables, los soberanos han entregado delincuentes famosos, acogidos en sus dominios, esto se ha verificado por una gracia particular atropellando muchas veces el asilo y la buena fe con que aquellos se acogieron á su Reino y cuando esos soberanos han obrado así, han ejercido la plenitud de la soberanía, gobernando como *déspotas*; pero el Presidente de la República mexicana no es *déspota*: tiene una Constitucion que sabe cumplir y respetar, y nada puede hacer por cortesía, ni dar un paso que no esté prevenido en la misma Constitucion, en la cual no se le concede la prerogativa de otorgar la gracia de entregar á un reo que ha buscado asilo en la República.”¹ Todo esto, que en 1834 se pudo sostener, no puede hoy ni recordarse sin agravio del progreso inter-

¹ Consulta citada. Peña y Peña, tom. 2º, págs. 253 y 254.

nacional. ¿Quién podría seriamente afirmar que Lincoln obró como *déspota*, concediendo por gracia particular la extradición de Argüelles de su *Reino*? ¿Quién se atrevería á acusar de arbitrarios á los gobiernos más libres y más ilustrados del mundo, porque conceden la extradición aun sin tratado? No, ni la ley internacional reconoce ya asilos del crimen contra la justicia, ni pueblo alguno compromete su fe en la protección de malhechores, ni se hace *gracia* cumpliendo con los deberes que esa ley establece. No repetiré mis anteriores demostraciones sobre estos puntos; pero sí debo ver la cuestión en el terreno constitucional, encargándome de las objeciones que se hacen á la facultad del Presidente para ordenar la entrega de un criminal y empeñándome en fundar esa facultad en la Constitución misma.

Si porque la que regia en 1834 no hablaba siquiera de la extradición, pudo entónces creerse que ella no concedía al Presidente la prerogativa de otorgar la gracia de entregar un reo á la justicia extranjera; hoy que sabemos que la vigente autoriza y consagra esa entrega con las únicas excepciones que expresa, aquella creencia no puede sostenerse más. Pero para ver la réplica en toda su fuerza y considerarla en lo que vale, necesario es averiguar, si porque la Constitución no concede de un modo expreso al Presidente la facultad de decretar una extradición, de tal silencio se puede deducir que carece de ella. No diré cuanto sobre esta cuestión se pudiera: me limitaré á presentar las más salientes reflexiones que basten á resolverla.

La Constitución de un país no regula más que las relaciones interiores de sus poderes públicos, y no tiene jamás por objeto las que se establecen ó existen entre el

Gobierno nacional y los extranjeros: de esta verdad, que nadie negará, se desprende como forzoso corolario que no cae bajo el imperio de la Constitución determinar estas relaciones que fija la ley internacional. Y ella, que así concede derechos como impone deberes á los Estados, es tan obligatoria para éstos en su caso, como su Constitución misma. Sabiendo las constituyentes de todos los países que no les es lícito legislar sobre materias internacionales, porque sus preceptos sólo ligan al pueblo á quien representan, se han abstenido con sábia discreción de proclamar derechos, de establecer deberes con respecto á los otros pueblos, y por esto ninguna Constitución contiene declaraciones ni aun sobre puntos unánimemente aceptados por todas las sociedades civilizadas, como el fuero diplomático de los embajadores, como la libertad de los mares, como el principio de no intervención, etc., etc. ¿Quién, sin embargo, se atrevería á negar al representante de la soberanía de un país, las facultades que la ley internacional le reconoce para sostener sus derechos relativos á esos puntos? Nuestra Constitución no habla del fuero diplomático: luego el Presidente no tiene la *prerogativa* de hacerlo respetar. El que así discorra, tiene que acabar por poner á México en guerra con todo el mundo culto.

Bien está que en el derecho público interior sea una máxima que la autoridad no tiene más facultades que las que la ley le otorga, y que en nuestro sistema de gobierno y con relación á los Estados, “se entiendan reservadas á éstos las que la Constitución no concede expresamente á los funcionarios federales;”¹ pero es, en mi sentir, evi-

¹ Art. 117 de la Constitución.