

V

Las teorías constitucionales que he pretendido exponer, aplicadas al presente amparo, resolverían ya la cuestión que este Tribunal tiene que dirimir, si se tratara de un exhorto librado por el juez de un partido judicial al de otro, comprendidos ambos dentro de los límites territoriales de un mismo Estado; pero como en este caso el Juez de Campeche ha requerido al de Yucatan para la aprehension del quejoso, como se trata de dos entidades federativas, que si bien poseen íntegro el derecho de legislación criminal, están sujetas á los preceptos constitucionales, que regulan sus relaciones en este punto, necesito todavía extenderme más, estudiando este negocio á la luz de los artículos 113 y 115 de la Constitución. Es este el texto del primero: «Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados á la autoridad que los reclame.» Y como de los términos generales de ese precepto pudiera llegarse hasta pretender que él ha suprimido aún las formalidades internas, aún los requisitos esenciales que el artículo 16 exige en el exhorto, para que no se tenga á aquel como la derogacion de éste, es preciso concordar á ambos, interpretando y armonizando así los diversos artículos de una misma ley.

Tomado el 113 del artículo 4º, seccion 2ª, parte 2ª de la Constitución de los Estados-Unidos, si bien con sustanciales modificaciones, él fué discutido en la sesion del dia 5 de Noviembre de 1856, y más de uno de los conceptos vertidos en el debate, sirven para fijar su ge-

nuino sentido. En ese debate se dijo, hablando de la autoridad que se menciona en el texto, que «ésta se refiere á los funcionarios que obran en el ejercicio de sus atribuciones;» que «hay dos clases de autoridades que pueden reclamar á un criminal: las judiciales, y las políticas cuando se trata de faltas de policía ó de otras infracciones, que no son propiamente delitos.» Para sostener que *entregar sin demora* no puede significar *entregar sin requisito alguno de los que garantizan la libertad civil*, tenemos otras explicaciones hechas en el curso de la discusion. «Las reclamaciones que hagan las autoridades judiciales, decia un constituyente ilustre, no pueden ser arbitrarias, sino fundadas en derecho, y ofrecen la garantía de que se procederá conforme á las leyes, y así el artículo sólo debiera exigir que las reclamaciones se hicieran en la forma competente. En cuanto á las autoridades políticas, puede sostenerse que debe cesar su competencia sobre los que pasan el límite de un Estado, y como en sus persecuciones. . . . no ofrecen la menor garantía, porque no tienen fórmulas legales, por lo mismo no debe autorizarlas la Constitución.»¹ Diversas reformas se proponían al artículo, intentando adicionarlo de un modo que él resolviera todas las cuestiones que suscita; pero el Congreso creyó que esto deberia ser materia de la ley orgánica, porque la fundamental no podía descender á pormenores, de que sólo la secundaria podía encargarse, y con la esperanza de que esa ley orgánica se expidiera pronto, se cerró el debate, aprobándose el artículo en los términos que lo he copiado. Por desgracia, tal ley no sólo no existe hasta ahora, sino que ni se ha intentado siquiera expedirla.

Y las dificultades que esta materia ofrece, son muchas y graves: si el criminal reclamado por un Estado, co-

¹ Zarco.—Historia del Congreso Constituyente, tomo 2º, págs. 519 y 520.

mete crímenes en otro, en el que se le haya juzgado, ¿qué jurisdicción prefiere? Esta pregunta que hacia un diputado en la Asamblea constituyente misma, ha quedado hasta hoy sin respuesta. Pero además de ella pueden hacerse otras muchas, que formulan delicadas cuestiones constitucionales: la entrega de reos, esa extradición que pudiéramos llamar constitucional, ¿es obligatoria para toda clase de delitos, faltas y contravenciones, ó sólo se limita á algunos determinados? ¿Trata el precepto constitucional sólo de criminales así declarados por una ejecutoria, ó se refiere también á los que se fugan durante el proceso, ántes de ser sentenciados, y comprende áun á los responsables de algun delito, sin haber sido llevados ante algun tribunal? ¿Cuál es la ley á que se atiende para reputar ó no criminal al individuo de que se trate, cuando entre ellas haya conflicto, á la del Estado reclamante ó á la del requerido? Y una vez aprehendido ese criminal, ¿puede el juez exhortado pronunciar auto de prisión, con los datos que la requisitoria le ministre, para que la detención no exceda de tres dias, ó la orden de arresto contenida en esa requisitoria surte los efectos constitucionales de este auto? Y si ninguno de estos extremos es aceptable, ¿cómo se legitima tal detención? ¿Cuánto tiempo puede durar? Toca á la ley orgánica resolver esas y más cuestiones, que la aplicación del artículo constitucional suscita; pero como esa ley no existe y los tribunales están obligados á interpretar este artículo, estudiando su razón y motivos y concordándolo con otros preceptos de la misma Constitución, para observarlo y cumplirlo en los casos que tienen que aplicarlo, quiero yo por mi parte llenar este deber, haciendo ese estudio en el terreno de la legislación comparada, buscando en la que le sirvió de modelo, la luz que se necesita para interpretarlo.

Antes he indicado que el artículo 113, aunque tomado del equivalente de la Constitución de los Estados Unidos, no es igual á éste: el texto norteamericano está así redactado: «La persona acusada en un Estado, de traición, felonía ú otro crimen, que huya de la justicia y que sea encontrada en otro Estado, á la presentación de la demanda de la autoridad ejecutiva del Estado de que haya huido, será entregada para ser trasladada al Estado que tenga jurisdicción sobre el crimen.¹ Basta fijarse en la consideración de que este texto exige que la demanda de entrega se haga por la *autoridad ejecutiva*, cosa de que el nuestro no habla, más aún, que prohíbe, según su espíritu y motivos, para comprender luego las diferencias que los separan. Á pesar de ellas es bueno saber cómo la jurisprudencia de aquel país ha resuelto las principales dificultades siquiera, que esta materia presenta, para ver qué solución pueden tener entre nosotros, supuesta la semejanza de instituciones de las dos Repúblicas, supuesto el respeto que ambas profesan á la libertad civil.

El precepto constitucional norteamericano fué reglamentado desde una época bien remota, desde los primeros dias de la República. Washington mismo llamó la atención del Congreso sobre la necesidad de la ley que esa reglamentación hiciera, y éste la expidió en 12 de Febrero de 1793.² Se previno en ella que la autoridad ejecutiva del Estado que reclama al criminal, acompañe á su demanda una copia del *indictment* ó del *affidavit*, en que se acuse á la persona de cuya entrega se trata, copia que ha de estar certificada como auténtica por el

1 A person charged in any State with treason, felony, or other crime, who shall flee from justice and be found in another State, shall, on demand of the executive authority of the State from which he fled, be delivered up, to be removed to the State having jurisdiction of the crime. Art. 4º, sec. 2º, par. 2º

2 United States. Statutes at large, vol 1º, pág. 302.

Gobernador; que á la presentacion de tal demanda, la autoridad ejecutiva del Estado requerido debe arrestar al acusado y entregarlo á la autoridad que lo reclame, ó al agente nombrado por ella. «Pero si este agente no comparece dentro de seis meses de verificado el arresto, dice textualmente la ley, el preso será puesto en libertad.» De este modo se creyó evitar las prisiones indefinidas so pretexto de una demanda de extradicion. Sea que la orden de aprehension contenida en ella surta los efectos del auto de prision, sea que el juez requerido pueda pronunciar este auto, y no debo tratar en este lugar de cuestion tan grave, es á todas luces evidente, que no se aviene con los respetos que merece la libertad individual, el conservar presa á una persona por uno ó varios meses sin limitacion de tiempo, sin ponerla á disposicion de su juez competente, y sin ser juzgada por el juez exhortado, por falta de jurisdiccion. Es de tal magnitud esa iniquidad, que el país en que pueda impunemente cometerse, da por ese solo hecho, testimonio de que en nada estima las garantías individuales. Si el alegar que no se tiene fuerza disponible para remitir con seguridad al acusado á su destino, ha de ser el pretexto para prolongar la detencion, la libertad personal quedará entónces á merced del descuido, de la indolencia, y tal vez hasta de la malicia de las autoridades. El primer objeto de nuestra ley orgánica debería ser determinar este punto convenientemente, impidiendo los injustificables abusos que pueden cometerse.

Como se ha visto, la Constitucion norteamericana exige que la demanda de extradicion se haga precisamente por la autoridad ejecutiva de un Estado á la de otro, y con tal rigor se ha entendido este precepto, que se ha negado en algunos Estados al Poder judicial toda intervencion en estos asuntos, áun por medio del Habeas Cor-

pus.¹ En este punto yo creo mucho más perfecta á nuestra Constitucion que á la extranjera con la que la estoy comparando, porque en mi sentir, conforme á los principios, esas demandas no pueden ni debieran hacerse sino por los jueces. Si la regla general, segun las tradiciones de nuestra jurisprudencia, de acuerdo con la exigencia de esos principios, es, segun he dicho ántes, que sólo los jueces pueden dar órdenes de arresto, tratándose de criminales refugiados en Estados extraños, ella debería ser tan rigurosa, que casi no sufriera excepcion, porque si la policia, si la autoridad administrativa, alguna vez puede aprehender, á falta y en auxilio del juez, nunca puede fundar y motivar la orden de arresto, porque para ello sólo tiene competencia el Poder judicial.

En la opinion de los que creen que el exhorto equivale al auto de prision, no cabe el sostener que una autoridad política libre requisitorias, porque para ello seria necesario pretender que ésta pudiera pronunciar ese auto; y áun los que aquella opinion no siguen, deben negar toda competencia á la misma autoridad, para mandar aprehender reos, que se han fugado á Estados más ó ménos lejanos, considerando que áun al simple arresto debe preceder una informacion sumaria esencialmente judicial; que esa autoridad, segun nuestras leyes, no puede mantener en prision á una persona por dias, semanas, meses tal vez, por todo el tiempo que trascurra desde la captura hasta que el aprehendido llegue al lugar de su destino, sin invadir atribuciones de los jueces; que ella debe poner luego á disposicion de éstos áun á los reos cogidos infraganti, sin poderlos retener en prision indefinidamente. Yo creo del todo conformes con el espíritu de nuestra Constitucion las opiniones que se expusieron

¹ Así sucede, por ejemplo, en la Carolina del Sur. Hurd.—On habeas corpus, pág. 621.

en el Constituyente sobre esta materia: las autoridades administrativas no deberian pedir la entrega de criminales á las de otros Estados, sino cuando se tratara de arrestos en que ellas son competentes, con exclusion de los jueces, segun los artículos 21 y 33 de la Constitucion. Como una de las pocas excepciones de aquella regla general, yo admitiria tambien el caso en que se demandara la extradicion de un reo ya condenado por los tribunales y consignado á la autoridad política para que extinga su condena, porque tal caso cae bajo la exclusiva competencia de esta autoridad.

Debo llamar la atencion sobre otro punto importante: la ley extranjera exige que la demanda de extradicion funde y motive la causa del procedimiento, como nosotros decimos. «El objeto de esta disposicion de la ley, dice un jurisconsulto norteamericano, es que la autoridad ejecutiva á quien la demanda se hace, pueda juzgar si hay causa probable para creer que se ha cometido un crimen. El *affidavit*, pues, cuando esta clase de prueba es la que se usa, debe ser tan explícito y terminante, que si él se presentara ante un magistrado, pudiera éste, en virtud de él, arrestar al acusado.»¹ Sin este requisito esencial no se obsequian en los Estados-Unidos las demandas de entrega de criminales, y entre nosotros es tanto más indispensable, cuanto que el artículo 16 lo exige siempre, en todos los casos en que una persona puede ser molestada. La *entrega sin demora*, en consecuencia, no puede, no debe hacerse, sino cuando ese requisito se haya llenado, porque esas palabras no significan que ella se ve-

1 The object of this provision of the law is to enable the executive upon whom the demand is made, to determine whether there is probable cause for believing that a crime has been committed. The affidavit, therefore, when that form of evidence is adopted, must be at least so explicit and certain that if it were laid before a magistrate, it would justify him in committing the accused to answer the charge. Hurd.—On habeas corpus, pág. 611.

rifique con violacion de las garantías de la libertad personal que consigna ese artículo 16. Así creo que debe interpretarse el 113, para concordar los dos preceptos.

Hemos visto que la ley americana requiere que el *affidavit* esté certificado como auténtico por el Gobernador del Estado, y se comprende bien la razon de esto, porque si se sospecha siquiera que la orden de aprehension sea apócrifa, ella no debe ser obsequiada. Los Estados-Unidos tienen reglamentado su precepto constitucional, que de esta materia trata, desde 26 de Mayo de 1790,¹ y poseen ya una jurisprudencia completa sobre este punto.² Nosotros no podemos decir lo mismo, porque aunque diversas veces se ha tratado de expedir la ley orgánica de nuestro artículo 115,³ es lo cierto que ella no existe aún: cuánta falta haga para la buena administracion de justicia, no se necesita probarlo, y á cuántos conflictos tal falta dé ocasion, lo revela bien elocuentemente

1 United States. Statut. at large, vol. 1º, pág. 122.

2 Story On Constitution, núm. 1,308 y siguientes.

3 Varios proyectos se han iniciado ya al Congreso reglamentando ese artículo 115, sin que ninguno haya podido ser elevado á la categoría de ley. El primero se presentó en el 4º Congreso en la sesion de 16 de Marzo de 1868, tratando sólo de la legalizacion de firmas, sin decir una palabra sobre las formalidades internas de los documentos de que habla, llamando mucho la atencion que uno de sus artículos (el 3º) exceptuara á los exhortos librados á las autoridades de un Estado vecino para la aprehension de malhechores, del requisito de la legalizacion (Historia del 4º Congreso, tomo 1º, pág. 589.) La discusion de ese proyecto no comenzó sino hasta el 26 de Setiembre del mismo año (obra citada, tomo 3º, págs. 121 á 123), y fué reprobado en la sesion de 17 de Octubre siguiente. (Obra y tomo citado, págs. 324 y 325.) En el quinto Congreso, en la sesion de 7 de Diciembre de 1870, se hizo nueva iniciativa, que no tuvo mejor suerte que la anterior. (Historia del quinto Congreso, tomo 3º, pág. 643.) En el sexto Congreso se presentó otro proyecto mucho más completo, puesto que determina las formalidades así internas como externas de los documentos públicos, y establece un sistema de legalizacion, que evita los inconvenientes que se objetaron á los primitivos proyectos: en él se intentó además devolver á los Estados los derechos de legislacion civil, que algunos artículos de los Códigos del Distrito les habian usurpado. (Historia del sexto Congreso, tomo 4º, pág. 229.) Tampoco esta iniciativa ha sido aprobada por el Parlamento, siendo el resultado de esto que no exista aún la ley orgánica del artículo 115 de la Constitucion.

el que surgió entre el Tribunal del Distrito y el de Guanajuato, con motivo de un exhorto que aquel libró y que éste no quiso diligenciar, por falta de legalización de las firmas que lo cubrían. El Ministerio de Justicia, que intervino en ese negocio aún invocando el texto constitucional, tuvo que respetar la resistencia del Tribunal de Guanajuato, fundada en un decreto local.¹ A falta de ley orgánica en unos Estados se observa la antigua práctica española sobre legalización de documentos judiciales, otros se rigen por las leyes de 28 de Octubre de 1853 y de 29 de Noviembre de 1867, y algunos han promulgado decretos locales sobre esta materia, y fácil es comprender que sujeto el exhorto de Estado á Estado á legislaciones tan variadas y heterogéneas, él, cuando ménos, sufre retardos que perjudican gravemente la administración de justicia. El Congreso no puede dispensarse por más tiempo de dar esa tan importante ley orgánica.

La jurisprudencia norteamericana no se olvida tampoco de la aprehensión de reos prófugos, aún sin reclamación de la autoridad del Estado, en cuyo territorio han delinquido. En Ohio están autorizados los jueces para conocer de la acusación que se haga contra alguna persona llevada ante ellos, por haber cometido un delito en otro Estado y para ordenar, cuando la prueba justifica ese cargo, que el delincuente sea arrestado para ser entregado al juez competente.² En Pensylvania, « es un principio reconocido que para realizar los fines de la Constitución y leyes de los Estados-Unidos, deben los magistrados, como se ha practicado siempre, ordenar el

1 La comunicación del Ministerio de Justicia, referente á este asunto, es de 29 de Abril de 1869 y está publicada en el tomo 10 de la Colección de Lozano y Dublan, pág. 576; pero como allí no se inserta la del Tribunal de Guanajuato, á la que aquella contesta, pueden verse ambas en los *Apuntes sobre los Fueros*, tomo 1º, págs. 665 y siguientes.

2 Hurd.—Obra citada, pág. 614.

arresto de los criminales, que hayan huido de un Estado á otro, aún antes de que su entrega sea en debida forma pedida.»¹ En Georgia se respeta y profesa el mismo principio, como emanado de la *ley de las naciones* y de la *common law*.² Los tribunales de Delaware han declarado que los jueces tienen el poder de arrestar al criminal fugitivo, aún antes de que su entrega se pida, « porque de lo contrario quedarían impunes los más atroces delitos. El asesino podría burlar la ley si no se le pudiera perseguir, hasta que no se presentara contra él una demanda de extradición, y esto sería contrariar el precepto constitucional. Mientras esa formalidad no se cubriera, el criminal podría huir á otro Estado, en donde se encontraría un nuevo asilo, hasta que no se repitieran en él iguales formalidades. Así, de Estado en Estado, él se escaparía de la acción de la justicia.»³ Aunque conforme á nuestra jurisprudencia criminal, el juez puede en ciertos casos aprehender al reo prófugo de otra jurisdicción, practicar la averiguación respectiva y pronunciar el auto de prisión, si hay méritos para ello, por más que después tenga que inhibirse del conocimiento del negocio y poner el reo á disposición del juez competente,⁴ siempre tratándose de jueces de diversos Estados, nuestra ley orgánica debiera complementar esas doctrinas, con las que deben regir á los actos de jurisdicción extraterritorial en casos de esta especie.

Á pesar del cuidado con que la ley norteamericana procuró, por un lado, asegurar la aprehensión de los malhechores y por otro, respetar la soberanía de los Estados, esa ley se ha reconocido como deficiente en la prác-

1 Hurd.—Obra citada, pág. 615.

2 Obra citada, pág. 617.

3 Obra citada, pág. 634.

4 Véase Peña y Peña, Lec. XI, núm. 243 y sigs.

tica, porque los trámites y dilaciones que exige, favorecen la impunidad de los criminales. El Presidente del Tribunal de Pensylvania ha dicho, hablando sobre este punto, lo siguiente: « El objeto del precepto constitucional no fué proteger al fugitivo, sino respetar el principio de que un gobierno no puede ejecutar las leyes criminales de otro. La práctica ha sido arrestar al fugitivo, en donde quiera que se encuentre, cuando se sigue de cerca su huella, y si por consentimiento comun no hubiera sido tolerada esta violacion del territorio, pocos prófugos podrian haber sido llevados ante sus jueces. . . . Las inevitables dilaciones que ocasionan los procedimientos requeridos por la ley. . . . dan al fugitivo tiempo y medios para escaparse á otro Estado. . . . La consecuencia de todo esto ha sido, que todos los Estados hayan permitido los arrestos extraterritoriales. »¹ Nuestros legisladores debieran tomar nota de lo que la experiencia ha enseñado en la República vecina, para fijar las reglas más convenientes, y que á la vez que evitasen el mal de la impunidad de los delitos, impidieran que fuerzas ó autoridades extrañas entraran á un Estado á ejercer actos jurisdiccionales, atropellando, no ya la soberanía local, sino los fueros de los jueces territoriales, sino los principios mismos que limitan la competencia de cada autoridad á determinado territorio, en beneficio del orden social. Tanto más necesario es todo esto, cuanto que no existiendo en nuestra legislacion precedente alguno que regule esta materia, propia del régimen federal, indispensable es que nuestra ley orgánica se inspire en la jurisprudencia del país, cuya sinstituciones hemos imitado.

¹ Hurd. On habeas corpus, pág. 633.

VI

He intentado demostrar, para aplicarlas al presente caso, las teorías constitucionales que definen y precisan la obligacion que cada Estado tiene de entregar sin demora los criminales de otros Estados, á la autoridad que los reclama; y siguiendo la generacion lógica de las ideas, heme empeñado en evidenciar los principios de que esas teorías emanan: si no me engaño mucho, creo que puedo presentar, como resúmen de mi estudio, las siguientes bien probadas conclusiones:

I. Por regla general sólo los jueces tienen competencia para librar órdenes de aprehension de los presuntos delincuentes: la autoridad administrativa, excepcion hecha de los negocios de su exclusivo conocimiento, no puede librar tales órdenes, sino en ausencia del juez y en casos urgentes, que no den lugar á ocurrir á él. Verificada la aprehension en estos términos, esta autoridad debe inmediatamente poner al detenido á disposicion de la judicial.

II. Las órdenes de aprehension y detencion libradas por los jueces deben ser fundadas y motivadas, y emanar de la informacion previa que ellos practiquen, de la que resulten datos, ó siquiera sospechas, de que determinada persona ha cometido un delito que merezca pena corporal. En casos de urgencia, bastan las sospechas del juez para librar la orden, que en todo caso será fundada y motivada. La autoridad administrativa, fuera de los asuntos de su exclusiva competencia, no puede ex-