

libertad la discrecion del poder que ajusta los tratados, para especificar en cada uno los delitos que sujeten á los delincuentes extranjeros á ser entregados á sus jueces, sino que se conforma con las doctrinas científicas más respetables, que para llenar los fines sociales de la extradicion, la amplían en ciertos casos, como lo hemos visto, aun á los delitos leves.

Consecuencias rigurosamente lógicas de estos razonamientos son, que la República no ha empeñado su fe, ni se ha obligado en manera alguna en su Código fundamental á proteger á todos los asilados en el territorio mexicano, aunque sean reos de los delitos más atroces; que la República no está comprometida más que á negar "la extradicion de reos políticos, y la de aquellos delincuentes del orden comun que hayan tenido en el país en donde cometieron el delito, la condicion de esclavos;" que la entrega de criminales, en lugar de estar prohibida, ha sido expresamente consagrada por nuestra ley suprema con esas únicas excepciones. Y tales verdades que brillan ya con la clarísima luz de la evidencia, acreditan á su vez que ese Código no está en guerra con el que gobierna á las naciones, sino que por el contrario, ambos, al mismo tiempo que niegan toda proteccion al crimen, dan ayuda y asistencia al infortunio. Necesario, inexcusable es por fortuna para la honra de México confesar que, léjos de haber la Constitucion convertido á nuestra patria en vergonzosa guarida de los criminales de todo el mundo, que léjos de haber hecho pacto con ellos para escaparlos de la persecucion de la justicia, esa Constitucion está á la altura de la ciencia internacional, que condena como un escándalo la proteccion al crimen.

Pero como aun desconociéndose no ya el mérito científico del artículo 15 de que hablo, sino sus motivos, su espíritu, su letra misma, se execra la extradicion, *porque con ella se alteran las garantías del hombre*, preciso es detenerse todavía en el análisis de este argumento, con tanta mayor razon, cuanto que él se inspira en el celo por la inviolabilidad de esas garantías, y tal celo merece respetos, aun en sus preocupaciones. Quiero, pues, para tranquilizar hasta el escrúpulo que sobreviva á la evidencia de aquellas verdades, mencionar el unánime culto que les tributan los pueblos más libres é ilustrados, porque si éstos, despues de larga práctica en instituciones semejantes á las nuestras, y con no menor celo que nosotros por las garantías, han reconocido que no es una de ellas la impunidad del crimen, y que la extradicion no las viola; porque si el argumento que me ocupa, hubiera recibido ya tan satisfactoria respuesta en otros países, que haya caido en completo descrédito, mejor diré, en profundo olvido, no podria más invocarse entre nosotros, ni aun para alentar esos escrúpulos.<sup>1</sup> Y así ha sucedido en efecto, como es muy fácil comprobarlo. En la ruidosísima extradicion de Robins pedida por Inglaterra á los Estados Unidos, se pretendia que ella no de-

<sup>1</sup> En testimonio de la sinceridad con que profeso mis opiniones, debo confesar sin ambages que en época anterior, yo mismo habia caido, en parte, en el error que hoy combato. En el voto particular que, como miembro de la Comision de Relaciones, presenté al Congreso en 12 de Mayo de 1871, con motivo del tratado de amistad, comercio y navegacion, ajustado entre los plenipotenciarios de México é Italia, dije esto, combatiendo su art. 19, que facultaba á los cónsules de ambos países para pedir la extradicion de desertores de buques de guerra ó mercantes: «Es posible, es probable el caso de que se deserte de un buque de guerra italiano un hombre cogido de leva para el servicio de la marina. ¿Puede en este caso tener lugar la extradicion? No, de seguro, porque la Constitucion prohíbe el servicio forzoso, y porque el 15 niega la extradicion cuando aquella garantía del hombre se viola. La contrata de un marino de buque de guerra ó mercante puede ser tal, que no se ajuste á las pres-

bia hacerse, porque no se podía privar á ese reo, entregándolo á la autoridad inglesa, de las garantías que la Constitución otorga á los acusados, y entre otras, del juicio por jurados; haciéndose sobre esto una argumentación igual á la que se emplea entre nosotros para combatir la extradición, 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 Constitución (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 jurisdicción de la nación . . . La misma respuesta se aplica á las observaciones sobre el art. 7º de las adiciones á la Constitución. 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 extradición es anticonstitucional." Mis posteriores estudios me han persuadido de que es un error pretender juzgar siempre actos que han pasado en el extranjero, según las leyes de la República. Si las dos excepciones que el art. 15 pone al principio de extradición, 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 también esas excepciones. Desde que escribí aquel voto reconocí que el acusado, sujeto á la extradición, podía ser detenido por más de los tres días de que habla el art. 19 de la Constitución; y este reconocimiento, que me salvó de aceptar por completo el error de que la inviolabilidad de las garantías no consiente la extradición, me hizo ser inconsecuente al sostener que la infracción del art. 5º, cometida en el extranjero, sí la hacía anticonstitucional. Ante el respeto que debo á los principios, me era necesaria esta espontánea confesión de mi error.

para la entrega de un asesino que no puede ser juzgado en esos tribunales."<sup>1</sup> Y un poco más adelante formuló en estos precisos términos el principio constitucional, que hoy nadie disputa en aquel país: "Los artículos de la Constitución 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 extradición 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 declaración de derechos*. Oigamos lo que nos cuenta un escritor francés, hablando de las objeciones que á la extradición se han hecho en su país, tomándolas de las garantías otorgadas á los acusados: "Hasta 1849 esa cuestión estuvo sujeta á controversia. Por una parte se sostenía que un extranjero no podía ser conducido á la frontera, si él no había sido de-

<sup>1</sup> The clause in the constitution, which declares, that « the trial of all crimes, except in 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 teorfa 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." <sup>1</sup>

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 prohíba esa entrega." <sup>2</sup> 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 prohíba todas las extradiciones, por-

<sup>1</sup> Billot. Obr. cit., págs. 29, 30 y 31.

<sup>2</sup> 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 Constitucion 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 Constitucion 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 defina, 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 Constitucion 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 resolucion 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 agravaria la ilustracion 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 aprobacion 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 exigian, 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 execrables, 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.”<sup>1</sup> Todo esto, que en 1834 se pudo sostener, no puede hoy ni recordarse sin agravio del progreso inter-

<sup>1</sup> Consulta citada. Peña y Peña, tom. 2º, págs. 253 y 254.