LECCION XXXI.

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS.

ARTÍCULO 113.

Cada Estado tiene obligacion de entregar sin demora, los criminales de otros Estados á la autoridad que los reclame.

Bastaria decir por toda explicacion de este artículo, que siendo el poder judicial una parte del ejercicio de la soberanía, y que residiendo ésta en la totalidad del pueblo mexicano, quedaba demostrada la obligacion de los Estados de entregar los criminales que les sean reclamados por las autoridades de otros Estados. Pero este precepto, que en principio parece tan sencillo, ha ofrecido sérias dificultades en la práctica.

En los Estados Unidos esta demanda de extradicion, la llamarémos así, se hace por el Ejecutivo del Estado en que la persona haya cometido el delito, y á ese funcionario se le entrega el reo para que sea puesto á disposicion de la autoridad que corresponda. Este método no ofrece dudas, pero puede ser lento y complicado. Entre nosotros, la autoridad que se cree competente pide directamente el reo á la autoridad de la jurisdiccion en que se sabe que reside ó en que se encuentre, mediante las pesquisas que se hagan al efecto.

Pero desde luego surgen estas cuestiones: ¿Cuál es la autoridad competente para pedir el reo y cuál es la competente para entregarlo? ¿Cuáles son las formalidades que debe contener la órden de prision y con qué requisitos haya de verificarse ésta?

"Es un principio fundamental de nuestro derecho público, que "nadie puede ser molestado en su persona..... sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, y que sólo en caso de delito infraganti toda persona puede aprehender al delincuente, y á sus cómplices, poniéndolos sin demora á disposicion de la autoridad inmediata" (art. 16 de la Constitucion). La simple razon percibe que este precepto lo mismo debe regir cuando se trata de la aprehension de personas presentes, que cuando se manda arrestar á los ausentes; lo mismo cuando la órden se da á un agente de policía, que cuando se libra despachando exhorto á una autoridad judicial, porque no hay motivo alguno para no respetar igualmente las garantías de los acusados, ya estén presentes ó ausentes; porque seria absurdo suponer que la libertad personal de éstos no merece la consideracion que la de aquellos."[1]

Y si pues el artículo 16 de la Constitucion garantiza la libertad individual, sin destruir los fueros de la justicia, siempre que ésta se manifieste por medio de una autoridad competente y actúe en los términos prevenidos en esa misma ley; lo primero que debemos buscar es quién sea la autoridad competente.

Hemos visto repetidas ocasiones que al Poder Judicial corresponde exclusivamente la imposicion de las penas propiamente tales; luego la autoridad competente para juzgar á los criminales, y en consecuencia para tenerlos á su disposicion durante el proceso, es la autoridad judicial.

Pero en el lenguaje comun, la palabra *criminales* no sólo se toma en el sentido de personas que hayan cometido delitos que merezcan pena corporal, sino en general se aplica á todos los in-

1 Vallarta. Cuestiones constitucionales, tomo 3º pág. 432.

fractores de una ley penal, á todos los que son nocivos á la sociedad; y bajo este supuesto quedan comprendidas en el precepto de nuestro artículo las personas á que se refieren los artículos 21 en su segunda parte, y el 33 que se ocupa de extranjeros perniciosos. Para estos casos, es competente la autoridad política ó administrativa.

Podemos pues sentar, como regla invariable, que las autoridades judiciales y políticas de un Estado son las que pueden reclamar á los criminales, sujetos á su respectiva competencia, á las autoridades del mismo órden de otro Estado. No debemos olvidar, sin embargo, que en el ejercicio de sus atribuciones las autoridades políticas deben prestar su auxilio á la autoridad judicial siempre que sean requeridas por ésta.

Ahora bien, cuando la reclamacion se hace de jueces á jueces, las leyes de administracion de justicia, á falta de la ley orgánica del artículo 115, han prevenido la expedicion de exhortos. Y como el exhorto es la órden de aprehension, debe contener el *mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento:* "sin estas formalidades, tan atentatorio es á la libertad personal aprehender por requisitoria á un acusado ausente, como arrestar á un presente sin órden fundada y motivada."[1]

Los prácticos han enseñado siempre (sigue diciendo el Sr. Vallarta) fundados en nuestras leyes de justicia, "que la requisitoria que el juez diere para prender al delincuente que está en ajeno territorio, se ha de cumplir, yendo justificada inserta la culpa;"[2] "que en la requisitoria se ha de insertar la relacion de la causa, con la justificacion del delito, ó por lo ménos la deposicion de un testigo;"[3] que "cuando el exhorto se dirige á la captura de reos, la requisitoria se encaminará al juez de su residencia, y para obligarlo al cumplimiento, porque de otro modo

1 Vallarta. Obra y tomo citados, pág. 458.
2 Curia Filípica. Part. III, pár. XI, nº 8.
3 Febrero novísimo de Tapia. Juicio criminal, tít. 2º, cap. IX, nº 25.

podrá impune resistirlo, ha de ir inserta en ella una relacion de la causa, y á la letra la justificacion de su apoyo, por lo ménos el dicho de algun testigo..... pues es de derecho que al juez requerido debe constarle el mérito de la prision que se pide."[1] Tan generalmente está aceptada esta doctrina, que apénas pudiera citarse un criminalista que no la profese."

Ni basta para omitir alguno de esos requisitos, que la necesidad de la aprehension se presente con un carácter de urgencia ó de premura, porque tal excepcion autorizaria la arbitrariedad, obrando ya entónces el juez sin jurisdiccion.

Hoy que el telégrafo puede prestar tan importantes servicios á una pronta y eficaz administracion de justicia, el exhorto puede dirigirse por esa via y deberá ser obsequiado, dice el Sr. Vallarta,[2] "siempre que llene, siquiera sea sustancialmente, los requisitos, sin los que no se puede restringir la libertad personal, sin infringir la Constitucion..... el nombre de la persona que debe ser aprehendida, el delito que se le imputa y la ley que lo castiga, los indicios ó sospechas que contra ella se tengan, y que tal órden esté suscrita por el juez competente."

Si para la entrega de los criminales, hecha por un juez á otra autoridad del mismo órden, existen varias leyes que marcan el procedimiento, no sucede lo mismo respecto de igual operacion practicada por las autoridades políticas ó administrativas. En los casos de extradicion, y en los de expulsion de un extranjero pernicioso, la facultad del Presidente es expedita, sin más limitaciones para lo primero, que las que establece el artículo 15 constitucional; pero ninguno de los dos casos está comprendido en el texto del artículo que estudiamos, que establece relaciones de Estado á Estado solamente; en los términos del artículo 21, muchas veces puede darse el caso de que los reos, sujetos á las penas correccionales que son de la competencia de las autoridades políticas, se fuguen á otro Estado, y seria absurdo suponer

1 Vilanova. Prác. crim. for. Observ. 5ª, cap. 2º, nº 20.
2 Obra y tomo citados, pág. 461.

que no pudiesen ser exhortados, ó que la autoridad política respectiva solicitase el exhorto de la judicial.

Creemos que la ley orgánica ofrecida en el artículo 115, determinará sobre este particular; pero entre tanto, la sociedad exige que marche sin obstáculos la administracion pública; y pueden, por lo tanto, las autoridades políticas de diversos Estados, entregarse mutuamente los reos reclamados, con tal de que la órden por escrito funde y motive la causa legal del procedimiento.

ARTÍCULO 114.

Los gobernadores de los Estados están obligados á publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Dado el carácter de nuestro sistema federativo, debe residir en los Estados una autoridad que haga efectivo el objeto de este artículo.

Confiarla al Gobernador, es imponer á un funcionario del Estado atribuciones que alguna vez pueden tener que actuar en pugna entre los intereses federales y los del Estado, y es hacer hasta cierto punto al Gobernador subalterno de la Federacion. Estos inconvenientes sólo disminuyen si se considera que nuestros Estados no son independientes y que para los asuntos de la competencia federal tienen que estar subalternados al centro.

De mayor gravedad era otro sistema que en el Congreso constituyente se propuso para la publicacion y cumplimiento de las leyes federales en los Estados; los Diputados que así opinaban, temian que la soberanía de aquellos quedase herida si quedaban así ligados los gobernadores. Se habia propuesto que los agentes de la Federacion, para publicar y hacer cumplir las leyes federales en los Estados, fuesen los tribunales de Circuito y de Distrito; pero este medio fué racionalmente desechado, porque

asignaba á los tribunales de justicia facultades distintas de la naturaleza de su encargo, confiando en parte al Poder Judicial atribuciones ejecutivas. ¡Qué inmenso poder hubieran ejercido entónces en los Estados los jueces de Circuito ó de Distrito!

Cuando hablamos de la facultad que tiene el Ejecutivo de promulgar las leyes, dijimos algunas palabras respecto de la diferencia que hay entre promulgacion y publicacion. Para robustecer nuestras opiniones, así como para completar la explicacion de este artículo, insertamos en seguida de estas líneas los siguientes párrafos del Compendio de los derechos y obligaciones del hombre y del ciudadano, de los Sres. Lics. Emilio Pardo (jr.) y Pablo Macedo.

"Esta prevencion, á primera vista tan sencilla, presenta una séria dificultad.—¿Para que sea obligatoria en un Estado una ley federal, bastará la promulgacion hecha por el Ejecutivo de la Union, ó es además necesaria la que conforme á este artículo debe hacer el Gobernador?

"A nuestro modo de ver, el acto por el cual los gobernadores de los Estados dan á conocer las leyes federales, no es una promulgacion, ésta la hace el Presidente de la República, á quien la ley fundamental encargó, como era natural, hacerlo, diciendo expresamente que es facultad del Ejecutivo "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Union."

"No dice otro tanto la Constitucion hablando de los gobernadores, y se limita á imponerles la obligacion de publicar y hacer cumplir las leyes federales. Y no podrá ser de otra manera, sin alterar la jerarquía constitucional de los poderes públicos y sin establecer una subordinacion del Poder Ejecutivo de la Union á los de los Estados."

ARTÍCULO 115.

En cada Estado de la Federacion se dará entera fe y crédito á los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos.

Si nuestros Estados fuesen independientes y soberanos, en el sentido absoluto, como lo entienden algunos de nuestros autores, quedaria á la discrecion de cada uno adoptar las reglas de derecho internacional privado que le parecieran convenientes, para que los ciudadanos que quisiesen fundar sus derechos en las leyes de su país, pudiesen defenderlos y apoyarlos, resultando diferentes maneras de deducir su accion en las diversas entidades federativas; y lo que es peor, los documentos públicos y auténticos y los procedimientos judiciales de cada Estado, quedarian sujetos á la revision de los poderes de los otros Estados, en cuanto á su validez y autenticidad; "porque el derecho internacional privado no está aún consagrado por las leyes positivas de cada país, ni la igualdad del extranjero y del indígena han entrado aún en la conciencia general."[1] Por fortuna, esa teoría que aceptan algunos de nuestros autores, dista mucho de ser la que se desprende del sistema federativo, creado por nuestra Constitucion. Ésta ha sido muy cuidadosa de que los derechos é intereses de los mexicanos, como miembros del pueblo de la República, queden bajo la proteccion y sean de la competencia del gobierno general. Para evitar cualquiera otra interpretacion, los preceptos contenidos en el presente título vienen marcando bien las limitaciones puestas á los Estados.

Los derechos que pueden adquirir la sociedad y los particulares, ora por los actos públicos verificados por las autoridades, ora por los registros que se llevan en las oficinas, ó bien por los procedimientos que en materia civil ó penal se sigan ó hayan

1 Laurent. Droit civil international. Tomo II, página 12.

seguido en los tribunales, deben producir entera fe y crédito en toda la Nacion, porque son actos del ejercicio de la soberanía del pueblo mexicano, que no reconoce superior en el extranjero y que seria absurdo que lo admitiese en el interior.

De una extensa variedad pueden ser los actos á que nos referimos. El Código de Procedimientos civiles del Distrito Federal y de los Territorios señala algunos de ellos, y éstos solamente para el objeto de aquella ley.[1]

Resulta de esta variedad la necesidad de que una ley general uniforme la manera de probar en cualquiera oficina de la República dichos actos, registros y procedimientos, así como el efecto que cada uno de ellos produce en el Estado de su procedencia.

La falta de esa ley suele crear complicaciones, como ha sucedido con la legalizacion de los instrumentos públicos y auténticos, pues no es uniforme la práctica en los diversos Estados. Nuestro mismo Código de Procedimientos no establece sino un sistema provisional, dejando á salvo lo que disponga la ley orgánica á que venimos refiriéndonos.

Y como miéntras se expide esa ley pueden surgir alguna vez graves conflictos entre las partes integrantes de la Federacion, creemos que debe adoptarse una medida conveniente y política que armonice esas diversas prácticas. Tal seria, por ejemplo, la que contiene la comunicacion del Ministerio de Justicia, fecha 29 de Abril de 1869, con motivo de una cuestion sobre autenticidad de una requisitoria, promovida por el Tribunal de Justicia de Guanajuato.[2]

1 Artículo 439.

2 Se halla en el tomo X de la obra "Legislacion Mexicana," de los Sres. Lics. Dublan y Lozano, página 576.

LECCION XXXII.

DEBER DE LA FEDERACION PARA CON LOS ESTADOS.

ARTÍCULO 116.

Los Poderes de la Union tienen el deber de proteger á los Estados contra toda invasion ó violencia exterior. En caso de sublevacion ó trastorno interior, les prestarán igual proteccion, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado, ó por su Ejecutivo, si aquella no estuviera reunida.

La primera fraccion del artículo no presenta dificultad alguna, porque todo ataque por parte del extranjero, hecho á cualquiera de los Estados de la República, es un acto de hostilidad á la Nacion, y la defensa de ésta es uno de los más importantes deberes del Gobierno federal. Más especialmente lo es del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, á quien está confiado el mando de la fuerza armada, para la defensa exterior y la seguridad interior de la Federacion.

En el caso de esta parte del artículo, no se necesita que los Poderes de la Union reciban excitativa de los de los Estados que sufren el conflicto; entónces actúan en el desempeño de funciones propias; pero como en tal emergencia está en causa el equilibrio federal, y puede afectarse la forma republicana de gobierno de los Estados invadidos, el interes en la proteccion no sólo afecta á la soberanía de la Nacion, sino á su sistema político, y por eso el artículo hace aquí relacion de los Estados.

Tambien deben tenerse presentes algunas de estas consideraciones, cuando se trata de una sublevacion ó trastorno interior de algun Estado, si la sublevacion es contra las instituciones ó autoridades federales. Tal estado de cosas influiria en el régimen federativo, y seria un ataque á la seguridad interior de la República entera.

Cuando el trastorno no tenga carácter político, sino que afecte tan sólo la accion de la policía; por ejemplo, si se trata de la seguridad é integridad de las vias públicas nacionales, caminos carreteros, de herradura ó ferrocarriles, cuya propiedad é inspeccion pertenecen al gobierno general, es claro que el Ejecutivo tiene el derecho de proveer á esas necesidades, derecho que no debe estar limitado al caso de una excitativa por parte de los poderes del Estado. Mas cuando la perturbacion del órden público en el territorio de un Estado tiene un carácter político, meramente local, que no afecta más que al régimen interior, la ley fundamental ha querido que entónces no intervengan oficiosamente los poderes de la Union, por respeto á la soberanía que en esa materia ejercen los Estados, consideracion que desaparece cuando la gravedad del caso impele á los Poderes del Estado á solicitar el auxilio federal.

No desconocemos los peligros á que puede prestarse la interpretacion de este artículo, cuando quisiera abusar de su texto el Presidente de la República, por sí solo ó en union de alguno de los otros poderes; pero nuestra Constitucion no pierde nada de su sabiduría y eficacia, por los abusos de los hombres; sin ella, esos abusos no tendrian remedio alguno legal. En la alternativa de que el Ejecutivo intervenga con miras torcidas en el régimen interior del Estado, ó que éste sea víctima de la anarquía ó de los horrores de una guerra civil, la eleccion no es difícil, ménos si se reflexiona que los males que puede producir el extremo opuesto, son un elemento más poderoso y reflexivo para que los Estados cuiden de conservar el órden y la tranquilidad en su territorio.

Antes de la reforma de 6 de Noviembre de 1874, era más

peligrosa, por no estar definida, la intervencion que los poderes federales podian ejercer en los casos de sublevacion y trastorno interior de los Estados. No es raro el caso de que en virtud de cualquier conflicto haya en un Estado dos Congresos y hasta dos gobernadores de hecho, reclamando cada uno para sí la legitimidad. ¿A cuál de esas personas políticas debe darse el auxilio? Favorecer á cualquiera de ellas seria tanto como conceder al Presidente la facultad de declarar sobre la legitimidad de aquellas autoridades, lo que evidentemente no le está expreso entre sus atribuciones, y además es materia exclusiva del régimen interior de los Estados. En una lucha entre la Legislatura y el gobernador, sólo aquella tendria el derecho de impetrar el auxilio federal, acaso para derrocar por espíritu de partido ú otro interes mezquino á un funcionario á todas luces legítimo, cuando acaso la Legislatura fuese la usurpadora.

Y supóngase que, obcecados los partidos que luchen en una localidad, ninguno de ellos ocurra solicitando el auxilio, ¿es concebible que por un exagerado respeto á esa soberanía relativa de los Estados, permaneciese impasible el Gobierno del centro, en vista de los horrores de la guerra intestina, sin poder tomar medida alguna, aunque hubiese el temor del contagio en otras localidades?[1]

Estas consideraciones de indisputable evidencia determinaron la reforma, y las nuevas fracciones V y VI del inciso B del artículo 72, establecen que el Senado tiene facultad para "resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, ó cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el órden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolucion, sujetándose á la Constitucion general de la República y á la del Estado."

1 Puede verse sobre esta cuestion el discurso pronunciado por el Ministro de Justicia, en la sesion del 8 de Octubre de 1870, á propósito de una cuestion de Jalisco. "Diario de los debates," 5º Congreso, tomo III, pág. 180.

Igualmente tiene facultad para "declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará á las elecciones conforme á las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo federal con aprobacion del Senado, y en sus recesos con la de la Comision Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere."

Las prácticas hasta hoy seguidas por el Senado facilitarán sobremanera el estudio y expedicion de la ley orgánica ofrecida en el mismo artículo para reglamentar el ejercicio de ambas facultades contenidas en las dos fracciones.

BIBLIOTECA PÚBLICA DE NUEVO LEON