

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

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

2.º *¿Puede decretarse la extradición cuando no existe un tratado que la haga obligatoria? Es común sentir de los publicistas que la extradición, si no es un derecho estricto, sí constituye al menos 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.*

3.º *¿Prohíbe la Constitución todas las extradiciones que un tratado no haga forzosa, 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 según las leyes extranjeras? ¿Son aplicables á la extradición, con ó sin tratado, los arts. 13, 14, 19 y 20 de aquel Código? El 15 veta toda extradición, 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 extradición, no la prohíbe sino en los delitos políticos y en los comunes en que sus autores tengan condición 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 extradición, 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. Interpretación de los arts. 13, 14, 15, 19 y 20 de la Constitución.*

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

5.º *Prohibiendo el art. 16 de la Constitución 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 extradición de un extranjero, ¿no se infringe aquel artículo cuando esto se hace? La fracción 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 Constitución 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 puede negar al representante de la soberanía nacional ante el extranjero las facultades que necesita para hacer efectivos esos derechos cumpliendo estos deberes. De aquella fracción X del art. 85 emana la competencia del Ejecutivo para decretar la extradición sin tratado, cuando á su juicio sean tales las circunstancias que en el caso intervengan, que según las reglas y prácticas internacionales ella constituya un deber entre las naciones. A admitir esta final consecuencia obliga la consideración de que siendo incompetente entre nosotros el Poder judicial para conocer de los delitos cometidos en el extranjero y por extranjeros, si también lo fuera el Ejecutivo para entregar esos reos á sus jueces, habría llegado el artículo 16 á garantizar la impunidad de aquellos delitos. Interpretación y concordancia de estos textos constitucionales.*

El Ministro Plenipotenciario de España solicitó del Gobierno de la República la extradición de Alejandro Alvarez Mas, acusado de haber cometido en la Isla de Cuba el delito de defraudación de caudales públicos. El Presidente decretó la captura del inculcado, y luego que la logró el Inspector general de policía, avisó el Ministro de Relaciones al juez 2.º de Distrito de esta capital que se tenía noticia de que Alvarez Mas había 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 averiguación de estos hechos. El resultado de ellas fué, que en el mismo día se recobraron de parte del acusado \$ 40,955 que se entregaron á la Legación de España. Con tales datos se decretó la extradición 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 1.º 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, Septiembre 5 de 1881.—Visto el presente juicio de amparo promovido por D. Alejandro Alvarez Mas, de nacionalidad española, y seguido en su nombre y representación por el Lic. Rafael Zayas Enriquez, contra el C. Gobernador del Distrito federal que lo redujo á prisión y remitió á este puerto para ponerlo á disposición de las autoridades españolas, por considerar que con tales actos se han violado en la persona del quejoso las garantías consignadas en los artículos 13, 14, 16, 19 y 20 de la Constitución general. Vista la suspensión 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 denegación del amparo; el alegato del quejoso, trascurrido el término de prueba; el último pedimento fiscal, limitado á reproducir el anterior, y las demás constancias de autos.

Resultando, primero: que el Gobernador del distrito produjo su informe sin justificación, 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 día cinco de Julio último, encontrándose Alvarez Mas en la ciudad de México, fué reducido á prisión y conducido por Guillermo Tort y Diego Gutiérrez, 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 prisión y entrega de Alvarez Mas, procediendo, según su propio dicho, en cumplimiento de órdenes del Ejecutivo federal para obsequiar la demanda de extradición 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 ejecución.

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

Segundo: si los hechos en que descansen 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 apreciación de algunos principios de derecho internacional. Peligrosa es cuando menos la teoría de que basta iniciarse una negociación diplomática para considerar el hecho sobre que versa, fuera de la acción 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 negociación verse sobre puntos respecto de los cuales no hay tratado especial, y si reglas muy fijas de conducta prescritas en el Código fundamental. Su artículo 126 dice: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella

"y todos los tratados hechos ó que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión." 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 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 sólo" celebrar tratados, hacer convenios ni convenciones con otra nación; porque la facultad que le otorgan el artículo mencionado y la fracción 10 del artículo 85 de la citada Constitución, es nada más para dirigir tales negociados, pero sin darles fuerza obligatoria, mientras no hayan obtenido la aprobación del Congreso, como lo dice el repetido artículo 126 y la fracción 13 del artículo 72. Infiérese de aquí que el convenio tácito ó expreso celebrado por el Ejecutivo con una potencia extranjera, sin aprobación del Congreso, no constituye un acto obligatorio para la República:

Tercero: opinan el ciudadano promotor y la autoridad infermante, que los negocios que se tratan en la vía diplomática, son del resorte exclusivo del Gobierno, como representante de la soberanía de su nación, cuando está tratando con naciones extrañas. Sería indiscutible este principio limitándolo á sus naturales proporciones; pero para evitar la confusión que puede ser causa de error, es necesario tener muy presente la diferencia que existe en los gobiernos republicanos, entre "dirigir y arreglar" una convención diplomática, y "examinarla y aprobarla" para darle fuerza obligatoria. Lo primero, pertenece al Ejecutivo, artículo 85 fracción 10 de la Constitución: lo segundo, es facultad exclusiva del Congreso, artículo 126 y fracción 13 del artículo 72, en legítima representación del soberano, que es el pueblo. En consecuencia, puede el Gobierno "por sí sólo" celebrar compromisos, pero no hacerlos obligatorios, sino después de ratificados por la representación nacional. Pretender que en las negociaciones diplomáticas está el Ejecutivo autorizado para hacer á un lado la Constitución y contravenir á sus preceptos, es asentar una teoría insostenible: ni aún de acuerdo con el Congreso puede, por ejemplo, entregar á un reo político, ó á otro que haya tenido en su país la condición de esclavo, ó "formalizar convenios ni tratados en virtud de los cuales se alteren las garantías y derechos que la Constitución otorga al hombre," porque lo prohíbe expresamente la Carta fundamental en su artículo 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 habría venido á México sin esa promesa de inviolabilidad: quebrantarla cuando ya vino, es faltar á la fe prometida. Entra entonces la legítima acción de la justicia, no para intervenir en la negociación 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 Práct. for. mex. que copia el Lic. Blas Gutiérrez en los "Apuntes sobre fueros vigentes," tom. 1.º, 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 norte-americana á Simeon Martín, 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 pedía al Gobierno lo mandase capturar, lo mismo que á su sospechado cómplice el Dr. Shaiv: que sobre tal auxilio no había tratados; pero que á ese pesar el Gobierno había asegurado á los exhortados y esperaba la opinión de dicho Colegio sobre los tres puntos siguientes: 1.º ¿Debía el Gobierno hacer la consignación de los reos á la autoridad que los reclama? 2.º ¿Debía ponerlos en libertad? 3.º Tomando un medio sin entregarlos á sus jueces, ¿debía hacerles salir del territorio nacional?" El Colegio de Abogados, en un extenso y voluminoso dictamen, dado el 30 de Julio de 1834, resolvió la consulta en estos términos: "1.º El Gobierno no debe ni puede consignar á los reos á la autoridad que los reclama. 2.º Debe ponerlos en libertad. 3.º Sin perjuicio de todo, debe tomar las medidas que crea convenientes y sean de su resorte, bien para observar la conducta de los reos clamados, ó para no consentirlos en territorio mexicano." El Gobierno se conformó con ese dictamen.

Como se ve, el caso de Martín, 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 Martín era el primero que se había presentado en la República.

Aunque el Colegio de Abogados emitió su opinión antes de la Constitución de 1857, contiene la parte expositiva de su dictamen doctrinas decisivas para la resolución del caso de Alvarez Mas: los publicistas mexicanos no deben olvidarlas, particularmente después de formar parte de aquel Código el artículo 15. La Comisión del Colegio de Abogados decía 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 aque-

llos 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 página 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.ª, capítulo 2.º, 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 habido convenio especial. Tal es la opinión de Grocio, Burlamaqui, Vattel, Rutherford, Schmelzing y Kent. Del parecer opuesto son Puffendorf, Voet, Martens, Kluber, 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 después de aprobadas por el Congreso: el Ejecutivo sólo las puede dirigir, pero sin que en ningún caso alteren las garantías individuales.

El C. promotor, apoyándose en la autoridad del Sr. 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 coonestar 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 res-

tricciones y no entrega á los criminales refugiados, vendría á convertirse, después de algún tiempo, en asilo de criminales. Tal temor no puede existir en México, porque el artículo 3º 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 nación que le dé asilo: el segundo, está fuera de la Constitución, y deja indefenso al asilado, con mengua de la fe de la nación, 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 artículos 13, 14, 19 y 20 de la Constitución, porque los derechos consignados en ellos se refieren á casos diversos de los artículos 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 debía de fallar, y fallo:

1.º Que la Justicia de la Unión ampara y protege á Alejandro Alvarez Mas contra las providencias del C. Gobernador del Distrito, en cuya virtud fué reducido á prisión 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 artículos 15 y 16 de la Constitución federal.

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

3.º 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 1.º 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 días 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 atención 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 opinión 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 México, 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 artículos 13, 14, 19 y 20 de esa ley. sí se ha 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 remitiéndolo 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 impu-