

40. VALOR DE LA CONSTITUCIÓN. ARTÍCULO 15: LA EXTRADICIÓN.

Hoy, 4 de marzo de 1944.

Cobra un interés especial en vista de las circunstancias mundiales de nuestra época, el artículo 15 de nuestra Carta Magna. Este artículo establece en su primera frase que:

“No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos”.

Es conforme al Derecho Internacional moderno la celebración de tratados para la extradición de reos de delitos comunes, entendiéndose por extradición el acceder las autoridades de un país adonde ha huído un reo, a capturarlo y entregarlo a las autoridades del país extranjero en el que el reo ha cometido el delito que se le imputa.

Puede considerarse quizás como el primero de estos tratados el Jay Treaty de 1794, entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña, que contiene una cláusula relativa a extradición. Con anterioridad a esa fecha, la extradición, bien como práctica entre Estados amigos o como materia de tratado internacional, estaba restringida a los delitos políticos. La historia de Roma y la de la Europa medieval ofrecen ejemplos. La teoría moderna excluye de la extradición los delitos políticos y la basa para los delitos comunes, en tratados solemnes.

En épocas cuando la justicia era más bien arbitraria, y cuando al mismo tiempo se creía que la Divinidad velaba de cerca por los hombres y los usaba para sus fines, parece haberse estimado que una fuga fuera de la jurisdicción de las autoridades perseguidoras, constituía una especie de absolución divina. Dédalo y su hijo Ícaro, en la mitología griega, asesinan a un artesano rival en Atenas. Como logran fugarse a Creta, allí hallan refugio seguro y edifican el famoso laberinto. El problema de exigir la entrega de los reos no surge en esa historia. Al contrario, en esa época se establece, lugares de refugio tales como templos y otros recintos santos. Aquí surge otro elemento: la soberanía de la Divinidad, no sólo su misericordia como generalmente se ha creído. El refugio en lugares sagrados, es manifestación de que el Poder Religioso es enteramente independiente del Poder Temporal. Con la tendencia de

la civilización moderna de limpiar a las cosas espirituales de ingerencia en las que no lo son, los refugios sagrados, que pasaron del Paganismo al Cristianismo y duraron en vigencia hasta hace pocos siglos, desaparecieron.

Los gobernantes, con sentido práctico, también se dieron cuenta de que al parecer, la Divinidad las más veces no presta la atención debida a los reos de delitos, deja fugarse a quienes más bien debiera ayudar a capturar. Tratándose de delitos contra ellos, los gobernantes abandonaron la idea realigiosa y en la antigüedad es frecuente hallar tratados de extradición precisamente para los delitos políticos. Por otra parte, el derecho a otorgar o a negar asilo para los prófugos de un país extranjero, era facultad exclusiva del Soberano, sujeta a su capricho y criterio.

Con el desarrollo de la teoría democrática, y en vista de que, en los comienzos de la democracia moderna, sus propugnadores sufrían persecución, las tablas se han cambiado. Se prohíbe en las constituciones de los Estados modernos la extradición de reos políticos, y se somete a reglas cuidadosamente estudiadas y establecidas la extradición de los reos de delitos comunes. La regla general es que los crímenes que ameritan extradición deben ser *malos en sí* y no sólo malos por causa de prohibirlos una ley.

Tiende a universalizarse el sentido moral. Entre las naciones civilizadas ese sentido es común de todos los pueblos. Sin embargo, hay entre nación y nación muchas divergencias morales. La regla general es que un país no hace entrega a otro de un individuo a quien se le imputan actos que en el país donde ha hallado refugio no se consideran criminales. Pero sería inconcebible en nuestra civilización que Dédalo e Ícaro pudieran escapar tan fácilmente como lo hicieron. Ello choca contra nuestro sentido moral moderno. Al contrario, la tendencia ya convertida en práctica general, es que todos los países nieguen asilo a quienes han demostrado con actos criminales cometidos en otros países que no tienen el respeto debido a las leyes. Pero si un individuo fuera perseguido por autoridades de la India —pongamos como caso de fantasía y sólo con fin argumentativo— por haber dado muerte a una vaca, —animal que en ciertas regiones y entre ciertas clases indostánicas se considera sagrado y matarlo es como un grave crimen— nos parecería absurdo, si llega a México, entregarlo a sus perseguidores.

COMPETE al Presidente de la República, de conformidad con la fracción X del artículo 89 constitucional, “Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiénolas a la ratificación del Congreso Federal”. Y compete, como facultad exclusiva, al Senado de la República, de conformidad con la fracción I del artículo 76 constitucional, “Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República, con las potencias extranjeras”.

No es previsible la substancia de esos tratados. Pueden, de conformidad con las exigencias del momento en que se celebren, referirse a cualquier clase de cuestiones. La Constitución no las enumera ni les pone más límites que los contenidos en el artículo que comentamos. Ha sido suficiente precaución para asegurar que el Presiden-

te, en el ejercicio de esta facultad obre de acuerdo con los mejores intereses del país, fijar que todo tratado o convención con potencias extranjeras sea presentado a la Cámara del Senado y discutido y aprobado por ella. Pero, para poner a salvo las garantías individuales, nuestra Constitución prohíbe, en el artículo que ahora comentamos, que se autorice en forma alguna la celebración de tratados o convenios para la extradición de reos políticos, o de esclavos prófugos, y los que alteren las garantías individuales que la propia Constitución otorga.

Y es que, donde la democracia no existe o donde funciona mal, las libertades que en este Capítulo I otorga nuestra Constitución a los individuos, son conculcadas. Quienes pretenden ejercerlas son perseguidos. En su sinceridad, nuestra Constitución no podía tolerar que, habiendo hallado refugio en nuestro territorio un perseguido por causa de haber contrariado al gobierno antidemocrático de otro país, se le fuese a entregar. En eso no hay dificultad de comprensión.

Una dificultad surge, empero, cuando se trata de un perseguido por haber atacado a las instituciones democráticas de un país amigo.

Por vía de ejemplo: nadie se atrevería a discutir que México ha obrado con perfecta moralidad al dar refugio a los perseguidos por el régimen franquista de España. Nadie osaría sugerir que México entregase a Franco a esos perseguidos. ¿Pero si se hubiera tratado de lo contrario? Si la República Española hubiera triunfado sobre los enemigos que la derrocaron, y Franco hubiera llegado a México, ¿habría obrado bien México entregándolo a las autoridades republicanas españolas?

El punto es delicado. El asunto es de conciencia, así como de conveniencia. El artículo 15 de la Constitución sólo establece que “no se autoriza *la celebración de tratados* para la extradición de reos políticos”. No dice que no se permitirá la extradición de tales reos en ninguna forma. No dice, por ejemplo, que no se podrá expulsar a un individuo del territorio nacional cuando tal expulsión lo hace caer en manos de quienes lo persiguen por delitos políticos.

Así, aunque nuestro país no puede celebrar tratados ni convenios formales, sujetos a la aprobación del Congreso, para la extradición de reos políticos, se han dado casos en que tales reos, de nacionalidad extranjera, han sido extrañados del territorio de la República y caído en manos de quienes los perseguían. ¿Se puede argumentar que tales actos constituyen una violación a la letra y al espíritu de nuestra Constitución?

A la letra, no. Eso ha quedado explicado. Lo que la Constitución no autoriza es la celebración de tratados para la extradición de reos políticos. En cuanto al espíritu constitucional, prevé nuestra Carta Magna circunstancias especiales, imposibles de especificar de antemano, y ha facultado al Ejecutivo de la Unión de conformidad con el artículo 33 constitucional, para “hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente”.

Por lo demás, el espíritu de nuestra Constitución, manifiesto en este artículo, ha

sido de garantizar a cuanto ser humano llegue dentro del territorio mexicano, las garantías individuales que en su Primer Capítulo se consagran, de ninguna manera brindar asilo por el sólo hecho de brindarlo.

Nuestro país, no podría de este modo, celebrar ningún tratado para la extradición, digamos, de Hitler o cualquiera de sus cómplices, si llegaran a México. ¿Pero quién duda que si se diera semejante caso, México mismo, no los juzgaría tan severamente en su justicia como en cualquier otro país democrático, o no los extrañaría de su territorio para que cayesen en manos de quienes los castigaran? Ello estaría enteramente de conformidad con nuestra Constitución, no sólo no violándola sino que, al contrario, sirviéndola.

De igual manera se ha servido lealmente a nuestra Carta Magna, extrañando de nuestro territorio sin miramientos de ninguna clase, a los prófugos de naciones amigas, reos de espionaje y actos de traición. En vano se ha querido alegar que se trataba de delitos políticos y que nuestra Constitución no autoriza la entrega de tales reos a autoridades extranjeras. El sentido común y el espíritu democrático de nuestra Carta Magna se han impuesto, y a tales individuos, que la conciencia del mundo halla culpables de actos malos en sí. México sencillamente los ha extrañado de su territorio.

El artículo 15 constitucional reza, en su integridad, así:

“No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”.

Desde los primeros tratados internacionales en los que fué tema o materia la extradición, la conciencia moderna, en oposición franca a lo que podríamos llamar la conciencia antigua y medieval, puso a salvo de extradición a los esclavos prófugos, así se les imputara la comisión de delitos del orden común. Para la liberación de los esclavos había, en los países en los que perduró la esclavitud, dificultades que no viene al caso enumerar. Considerados los esclavos como propiedad, hasta el principio de la no retroactividad de las leyes llegó a oponerse a que se les diera la libertad. Fué noble de parte de la Gran Bretaña y los Estados Unidos establecer, entre los delitos por los cuales procedía la extradición, el fomento de la esclavitud, como se hizo en las convenciones de 1842 y 1890.

México, donde la esclavitud quedó legalmente abolida desde la proclamación de nuestra Independencia, ha abrazado en su Constitución el principio de que al hombre a quien se le ha negado la libertad —al esclavo— no se le puede perseguir por los delitos que cometa. La responsabilidad se basa en la libertad. México no puede celebrar tratados para la extradición de quienes, siendo esclavos, cometieron delito alguno, cualquiera que este delito sea. Y en el mismo espíritu México no puede celebrar tratados que en forma alguna alteren, en el sentido de menguarlas, las garantías y derechos que nuestra Constitución establece para el hombre y el ciudadano.

ACERCA de la extradición, cuando no existe tratado o convenio alguno, permitiría es una obligación puramente moral que queda a discreción del país que la permita o niegue. En este punto están de acuerdo los tratadistas como Bluntschli, Fior, Phillimore, Wollsey, Hall, Moore y cuantos más han laborado con ahínco para reducir el Derecho de Gentes a base de cordura. Pero todos están también de acuerdo en que, aunque la obligación es sólo moral y discrecional, la extradición es buena práctica cuando se trata de cualquier crimen, como hemos dicho, *malum in se y no meramente malum prhibitum*. No sufre una nación en su decoro, sino al contrario, lo mantiene, cuando captura en su territorio a un extranjero y lo entrega a las autoridades de otro país que lo buscan por causa de asesinato, de asalto con intención de asesinar, de robo, fraude, plagio de personas, etc.: crímenes malos en sí, a diferencia, de delitos políticos y de delitos, pongamos por caso, contra las leyes que rigen el matrimonio, que sólo constituyen un mal por causa de prohibición legal.

Mientras en los Estados Unidos imperó la Ley de Prohibición contra la manufactura, venta y posesión de bebidas alcohólicas, quienes violaban esa ley eran reos de delito; pero como en México existía un criterio distinto al respecto, la entrega a las autoridades norteamericanas de quienes se refugiaban en nuestro territorio huyendo de las autoridades norteamericanas por esa causa, no pudieron ser objeto de extradición.

Hay ciertas reglas que se observan universalmente, respecto de la extradición. Las principales son:

1.—Ningún Estado entrega a un nacional suyo a una potencia extranjera. Cada nación considera sus propias leyes y su administración de justicia superiores, o por lo menos iguales, a las de los demás países. Como los países civilizados ejercen jurisdicción sobre sus nacionales que han cometido delitos en el exterior, esta regla que limita la extradición a los extranjeros, no ha tenido oposición.

2.—Al permitir la extradición las autoridades que reciben al reo quedan tácitamente comprometidas con el país que lo entrega a juzgar al reo precisa y únicamente por el delito o los delitos especificados en la solicitud de extradición. Este principio, ya generalmente aceptado, fué motivo de grandes controversias en el siglo XIX, al grado de que el Parlamento Británico, por ley de 1870 prohibió la extradición a menos de que el país que solicitará al reo se comprometiera en cada caso a ver que no fuese juzgado por un delito no estipulado y aceptado en la solicitud de extradición.

México acata en su legislación y en su práctica esos principios.