

PGR



**REVISTA
MEXICANA
DE JUSTICIA**

17

LA EXTRADICIÓN

PROCURADURÍA
GENERAL DE
LA REPÚBLICA

Revista Mexicana de Justicia

Director: Mtro. Agustín González Guerrero

© **Procuraduría General de la República**

Río Amazonas, núm. 43, Colonia Cuauhtémoc
06500 México, D.F.

<http://www.pgr.gob.mx>

Certificado de licitud de título 2216

Certificado de contenido 1409

Expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas

ISSN 0186-3878

Los autores de los artículos publicados en esta revista son responsables del contenido de los mismos.

Distribución gratuita

ÍNDICE

Presentación	09
Delitos políticos y extradición en México	13
<i>José Luis Santiago Vasconcelos</i>	
Palabras preliminares	14
Criterios objetivos	14
Criterios subjetivos	15
Conclusión	18
Anexo	19
Consideraciones en Torno a la Extradición y la Lucha Contra la Delincuencia	31
<i>Gerardo García Silva</i>	
Planteamiento	32
I. Concepto y antecedentes históricos	34
II. Marco legal nacional e internacional	36
III. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	39
Conclusiones	47
Bibliografía y Hemerografía	48
Diccionarios	48
Criterios Jurisprudenciales	49
Ponencias	49
Direcciones electrónicas	50
Notas Críticas Sobre Algunas Disposiciones de la Extradición Internacional a la Luz de los Principios de un Derecho Penal Democrático	51
<i>Mtro. Rubén Martín Olvera y Aguilar</i>	

I.- Introducción	52
II.- Cooperación Internacional y Extradición	53
III.- Naturaleza jurídica de la extradición	56
IV.- Finalidad de la extradición (fundamento político-criminal)	58
V.- Concepto y régimen jurídico de la extradición en México	59
VI.- Principios que rigen la extradición en México	60
VII.- Notas críticas de la extradición internacional en México	62
VIII.- A manera de conclusión	72

**La figura del Ministerio Público ante la Revisión de Amparo
en el procedimiento de Extradición75**

Lorena Oliva Becerra e Israel Alvarado Martínez

Concepto de extradición	76
A. El espíritu mismo de la fracción IV del artículo 5°	85
B. La sistemática que tienen la Constitución y las leyes secundarias en materia de medios de control constitucional	90
Bibliografía	100
Normatividad	100
Documentos	101

**Algunos problemas en la substanciación de
la extradición relacionados con la figura de la
suplencia en el Derecho Penal Mexicano103**

Berenice Araluz Carrillo López

Israel Alvarado Martínez

Ángel González Morales

I. Concepto de extradición	104
II. Algunos Problemas que se presentan en la Extradición	105
A. Insuficiencia del marco jurídico en la extradición pasiva	106
Bibliografía	119
Legislación	119
Tesis	120

La problemática en materia de extradición en México ante el choque de tres sistemas legales	121
<i>Mtro. Víctor Emilio Corzo Aceves</i>	
<i>Mtro. Ernesto Eduardo Corzo Aceves</i>	
I. Introducción	122
II. Problemática	122
A. Primer Grupo: Derecho mexicano vis-à-vis Derecho Internacional	123
1.- Artículo 10 de la Ley de Extradición Internacional	123
2.- Garantías sobre la no imposición de la pena de prisión vitalicia	126
3.- Difusiones o fichas rojas de INTERPOL	128
B. Segundo Grupo: Derecho mexicano vis-à-vis Derecho extranjero	130
1.- Delincuencia organizada frente a conspiracy	131
Artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	131
Título 18, Parte I, Capítulo 19, Sección 371 del Código de los Estados Unidos de América	131
2.- Falta de disposiciones legales	132
1. Tipos penales	132
2. Prescripción	132
3.- Presentación de pruebas posteriores a la emisión de la orden de aprehensión	133
III. Posibles soluciones	135
IV. Conclusión	136

PRESENTACIÓN.

El devenir de los tiempos impone la necesidad de plantear nuevas formulaciones para la resolución de problemas y conflictos por los que atraviesa la sociedad en un tiempo determinado; es decir, el cambio o alteración de las condiciones económicas, militares, políticas, sociales, culturales y religiosas, impone a los gobernantes la obligación de establecer los controles que hagan viable un modelo de desarrollo¹. Desde luego, el aspecto legal no escapa a esta necesidad y mucho menos escapa a este fenómeno el Derecho Penal y la institución de la extradición.

La extradición es el acto jurídico regulado por el Derecho Positivo propio de una nación y los Tratados y Acuerdos Internacionales, en un marco de supraterritorialidad, mediante el cual un Estado hace entrega a otro de una persona que le es reclamada, por surtirle la calidad de inculcado o procesado, debido a la comisión de un acto punible.

La Revista Mexicana de Justicia, editada por la Procuraduría General de la República, fiel a su tradición, se ha caracterizado a lo largo de su historia por abordar con seriedad los temas más sensibles que atañen al Derecho y trascienden no sólo al quehacer institucional, sino al académico, presentando los criterios más diversos, producto del ejercicio intelectual de destacados jurisconsultos, postulantes, funcionarios del ámbito de procuración e impartición de Justicia; y, en ese sentido, el presente volumen, desde luego, no es la excepción.

Con maestría, producto seguramente del ejercicio profesional y el conocimiento del tópico a profundidad, abordan el tema Víctor Emilio y Ernesto Eduardo Corzo Aceves,

¹ Los Modelos de Desarrollo se modifican, actualizan, cambian y se reformulan con el paso del tiempo; dependen de la concepción político-social del "grupo" en el poder, y de la definición de las directrices macroeconómicas y sociales, no pueden permanecer ajenos a las variables político-económicas, y a los fenómenos mundiales, tales como las guerras, las hambrunas, la creación o nacimiento de nuevos países y teorías socio-económicas-políticas, etc., y mucho menos en un mundo que, a partir de la década de los 80, se ha globalizado al grado de buscar el consenso regional, continental y aun mundial.

ambos posgraduados en Derecho por universidades no sólo del país, sino del extranjero; advirtiendo que los temas más peliagudos son aquellos que deben quedar delimitados bajo conceptos de Derecho, y que precisamente la existencia de diversos “sistemas legales” dificultan no sólo el quehacer académico, sino el propio cumplimiento de la ley; sin embargo, recalcan que la extradición es, por excelencia, una institución de cooperación internacional, bajo cuya premisa debe ser asumido su estudio.

Reflexionan, asimismo, sobre la posición que en la materia ha asumido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la problemática existente frente a la petición de un Estado Nacional que prevé como pena la prisión vitalicia. Sirva la lectura de su artículo para enriquecer la polémica.

Por otro lado, el Maestro Ángel González Morales, con la experiencia que da no sólo el tiempo, sino el ejercicio académico, nos advierte que los actos reprochables penalmente pueden ser, y de hecho son, de diversa naturaleza, por cuanto al fin que persigue su ejecutor; y respecto de los delitos políticos, podría determinarse su circunstancia con relación a aquellos que buscan minar la estabilidad del Estado, referidos por el título inicial de la parte especial del Código Penal Federal.

Así encontramos que para otorgar la calificación de “políticos”, existen criterios de objetividad y de subjetividad, pero ambos, desde luego, deben contar con un bagaje jurídico suficientemente válido a la luz de la legislación nacional, tanto de los países requeridos como requeridos, para no hacer nugatoria la existencia de la institución de la extradición.

Los académicos, Lorena Oliva Becerra e Israel Alvarado Martínez, enfocan su análisis en la actuación del Ministerio Público de la Federación, y lo centran en un aspecto de extrema especificidad, relacionando el “procedimiento administrativo” de la extradición y sus consecuencias a la luz de la legalidad y la seguridad jurídicas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce al gobernado, y que éste puede hacer exigible a través del Juicio Constitucional o de Amparo.

Con eficacia desmenuzan los criterios jurisdiccionales que citan con relación al tema y concluyen, de manera puntual, que se hace urgente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconozca, dentro de un proceso sistémico jurídico, que la Procuraduría

General de la República, a través de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, debe intervenir indefectiblemente en los mecanismos de control constitucional que tengan que ver con procedimientos de extradición, a fin de salvaguardar la seguridad y legalidad jurídicas de los actos de autoridad.

Así, Ángel González Morales, Lorena Oliva Becerra e Israel Alvarado Martínez, unen su conocimiento para reflexionar sobre la suplencia en el Derecho penal mexicano, respecto de la sustanciación de los procedimientos de extradición, y con claridad concluyen que se hace necesario contar con un cuerpo normativo especializado para atender todas las etapas del procedimiento; la mayoría de las veces, las formulaciones más simples resultan ser las más eficaces.

Haciendo uso de la claridad y certeza que lo caracteriza, el Maestro Gerardo García Silva advierte sobre las bondades del procedimiento de extradición como un mecanismo eficaz de combate a la delincuencia y cita casos, de sobra conocidos, en donde los aspectos políticos y económicos quedaron superados por la eficacia del Derecho, siendo la extradición un procedimiento bondadoso que, en última instancia, tiende a coadyuvar con la debida procuración e impartición de justicia.

En el artículo preparado por el especialista en temas de Derecho penal, el Maestro Rubén Martín Olvera y Aguilar aborda el procedimiento de extradición desde una visión globalizadora, y parece concluir que el sistema penal imperante en el mundo actual tiende a extraditar y procesar a los responsables de actos criminales bajo la óptica de la venganza pública, muy probablemente imponiendo modelos que, por antiguos, se consideran superados; por lo que el autor propone una reflexión tendiente a que la extradición sea, no un mero procedimiento, sino una herramienta eficaz para combatir la “mundialización” delictiva.

César Augusto Lezama González².

² Es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de México; realizó estudios de licenciatura en Economía por la misma universidad; cursó, como becario, la Maestría en Ciencias Penales, con Especialidad en Ciencia Jurídica Penal en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Desde 2004 es catedrático e imparte las asignaturas de derecho Penal I y II, Derecho Procesal Penal, Delitos Especiales Federales, entre otras.

LA PROBLEMÁTICA EN MATERIA DE EXTRADICIÓN EN MÉXICO ANTE EL CHOQUE DE TRES SISTEMAS LEGALES

MTRO. VÍCTOR EMILIO CORZO ACEVES*
MTRO. ERNESTO EDUARDO CORZO ACEVES**

* Víctor E. Corzo Aceves, Licenciado en Derecho, Universidad Marista (México, D.F.); LL.M. en Derecho Internacional y Comparado, The University of Iowa College of Law (Estados Unidos). Sus actividades profesionales más relevantes las ha desarrollado dentro de la Corte Penal Internacional, en La Haya, Holanda, con el Juez Tuiloma Neroni Slade y con la Vicepresidenta de la Corte Elizabeth Odio Benito; y como asistente del Delegado de los Estados Unidos a la Comisión Especial de la Conferencia de Derecho Internacional Privado de La Haya, Glenn P. Hendrix. Actualmente es el Director de Asistencia Jurídica Internacional de la Procuraduría General de la República y Profesor de Derecho Internacional en la Universidad Marista, la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca y el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

** Ernesto E. Corzo Aceves, Licenciado en Derecho, Instituto Tecnológico Autónomo de México (México, D.F.); LL.M. en Estudios Legales Internacionales, Georgetown University Law Center (Estados Unidos). Becario del Instituto de Derecho Económico Internacional de la Universidad de Georgetown (Estados Unidos). Premiado como mejor orador y ganador de la ronda latinoamericana de la competencia de derecho internacional comercial “European Moot Court Competition on WTO Law 2005”. Profesor Adjunto de Derecho Internacional en la Universidad Marista (México, D.F.).

I. INTRODUCCIÓN

La figura de la extradición surge a consecuencia de dos factores: por un lado, el que los delincuentes comenzaran a utilizar las fronteras nacionales como medio de evasión a las autoridades nacionales persecutoras del delito y, por el otro, la transnacionalización de las organizaciones criminales. Por lo anterior, debemos de entender por extradición el procedimiento mediante el cual se entrega formalmente, por parte de un Estado, a aquellos procesados o condenados por tribunales extranjeros a petición expresa de otro Estado. Detrás de la figura de la extradición existe una política criminal que busca enviar un mensaje a los delincuentes de que, no obstante huyan a Estados extranjeros, no podrán escapar de las manos de la justicia. En el presente ensayo se analizará exclusivamente la problemática que presenta el sistema jurídico mexicano ante las peticiones de extradición formuladas por gobiernos extranjeros a México; en otras palabras, se hablará exclusivamente de las extradiciones pasivas.

II. PROBLEMÁTICA

La extradición, junto con la figura de la asistencia jurídica mutua, son consideradas como las instituciones por excelencia de la cooperación internacional. No obstante esta caracterización, dentro del sistema jurídico mexicano, la figura de la extradición se ha definido más que como una herramienta efectiva, como un conjunto de obstáculos impuestos por interpretaciones erróneas de lo que debería ser. Dentro de nuestro sistema legal, la práctica de la extradición se ha edificado a través de una perspectiva garantista, la cual ha servido para que los extraditables obstaculicen su entrega por varios años. Esto ha originado el uso de vías alternas, tales como: la deportación o la expulsión. Dicha práctica se vuelve preocupante porque, por un lado, convierte al Estado mexicano en un refugio para los autores de delitos transnacionales, con nacionalidad mexicana y, por el otro, porque evidencia el gran atraso que sufre nuestro sistema jurídico tanto en el rubro de instrumentos jurídicos como en el de su interpretación.

La problemática en materia de extradición la podemos clasificar en dos grupos: el primero son los obstáculos que se derivan de la incorrecta interpretación de las normas internacionales establecidas en los tratados suscritos por México; y el segundo

por la rigidez que existe dentro del Derecho mexicano en la comparación de las normas nacionales con las extranjeras.

A. PRIMER GRUPO: DERECHO MEXICANO VIS-À-VIS DERECHO INTERNACIONAL

1.- Artículo 10 de la Ley de Extradición Internacional

Durante los días 30 y 31 de enero del 2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) discutió uno de los puntos esenciales que había obstaculizado los procesos de extradición en México: la exigibilidad a los gobiernos extranjeros de las garantías a las que se refiere el artículo 10 de la Ley de Extradición Internacional (LEI).

Este tema fue abordado durante el estudio de una contradicción de tesis entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y los Tribunales Colegiados Séptimo y Segundo de la misma materia y circuito. El escenario del que se deriva dicha contradicción de tesis es a consecuencia de que en el Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos de América, en su artículo 13, señala que “[l]a solicitud de extradición será tramitada de acuerdo con la legislación de la parte requerida”, es decir, conforme la LEI. Hasta aquí todo parece bastante claro: la LEI, “en su parte sustantiva, sólo será aplicable para las extradiciones solicitadas por Estados que no tengan celebrado tratado con México; [y su] parte adjetiva... será aplicable para todas las extradiciones, exista o no tratado”; sin embargo, esta claridad se desvaneció cuando la Primera Sala de la SCJN, en 2004, durante un amparo en revisión, decide convalidar el criterio de un juez de amparo que caracterizaba al artículo 10 de la LEI como de carácter adjetivo. En otras palabras: el cumplimiento de las garantías que establece el artículo 10 deberían de exigírsele al gobierno requirente (en todos los casos), si no, el Estado mexicano debería de negar la extradición.

Con esta decisión se empezó a evidenciar dos posturas totalmente diferentes. Por un lado, el Tercer Tribunal Colegiado señalaba que la petición de extradición “no sólo debe cumplir las prescripciones contenidas en el Tratado de Extradición... sino también con todas y cada una de las garantías a que se refiere el artículo 10 de la [LEI]”.

Y por el otro, los Tribunales Colegiados Séptimo y Segundo señalaban que la petición de extradición “sólo debe cumplir con los requisitos que establece el Tratado de Extradición... sin que resulte necesario atender a los contenidos del artículo 10 de la [LEI], pues ello sólo es aplicable cuando no existía tratado”. La relevancia de este asunto, en materia de Derecho Internacional, se reduce a las siguientes preguntas: ¿es legítimo que el Estado mexicano exija a un Estado extranjero más de lo pactado en un tratado?, y ¿puede justificar el Estado mexicano el incumplimiento de lo pactado en un tratado, o sea a extraditar al reclamado, con base en que el Estado extranjero no cumplió con lo requerido por la LEI?

La respuesta a ambas preguntas es muy sencilla: simplemente, NO. Para responder a mayor profundidad la primera pregunta, es necesario recordar que dentro del Derecho Internacional la regla de oro es la máxima *pacta sunt servanda*, codificada en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la cual señala que los pactos son sagrados y que las partes deben cumplirlos de buena fe. En otras palabras, si el Tratado establece claramente los requisitos necesarios para realizar la cooperación internacional en materia de extradición, ninguna de las Partes puede unilateralmente exigir más de lo que se requiere en el Tratado, esto porque se iría en contra del principio del Derecho Internacional *ex consensu advenit vinculum*, el cual determina que las obligaciones surgen exclusivamente del consentimiento de las Partes.

Además, el imponer requisitos posteriores a los establecidos en el Tratado de Extradición, se traduciría en un cambio fundamental en las circunstancias respecto a las existentes en el momento de la celebración del tratado, en el que solamente se establecieron como requisitos los señalados por el Artículo 10; esto en el Derecho Internacional da pie a que se aplique la cláusula *rebus sic stantibus*, lo que da lugar, según el artículo 62 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, a que la otra Parte dé por terminado el tratado. Y en cuanto a la segunda pregunta, se puede decir que el hecho de que se pueda negar la extradición, argumentando que aunque se hayan cumplido los requisitos del tratado, es necesario cumplir con los del artículo 10 de la Ley de Extradición Internacional, equivaldría a que debido a la legislación doméstica mexicana no se puede cumplir con lo acordado en el Tratado.

Este tipo de argumentos o justificaciones no son aceptados por el Derecho Internacional. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en su artículo 27, prevé

LA PROBLEMÁTICA EN MATERIA DE EXTRADICIÓN EN MÉXICO ANTE EL CHOQUE DE TRES SISTEMAS LEGALES

este supuesto y claramente establece que el Estado “...no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. De igual manera, este mismo principio es codificado por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/56/83 sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, en su artículo 32, que a la letra dice: “El Estado responsable no puede invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de las obligaciones que le incumben...”.

En el plano internacional existe la obligación de los Estados en cumplir con los mandatos de un Tratado al que voluntariamente se sometieron. En caso de incumplimiento, el Estado estaría violando una obligación internacional y por lo tanto incurriría en responsabilidad internacional, tal y como sucedió en el Caso Avena, en el cual México demandó a los Estados Unidos de América ante la Corte Internacional de Justicia, en La Haya, por violaciones a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y pidió, basándose en la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/56/83, que se repararan las violaciones cometidas en contra de nacionales mexicanos.

Afortunadamente la mayoría de estos argumentos fueron expuestos por el Ministro Cossío Díaz, y junto a los demás ministros se reconoció que el artículo 10 sirve solamente, como señaló la Ministra Luna Ramos, para “salvaguardar un mínimo de garantías... con Estados con quienes, en un momento dado, no se tiene pactada esa posibilidad”; en otras palabras, con los que no hay tratado. Aunque para algunas personas existe la preocupación de que no se respeten las garantías que otorga nuestra Constitución en otros países, el Ministro Aguirre Anguiano correctamente señaló que es imposible extraditar a un mexicano o a una persona de cualquier otra nacionalidad “con la Constitución mexicana adosada y... decirle [al Estado requirente] juzga a tu connacional conforme a esta Constitución”.

Completando esta idea, el Ministro Silva Meza señaló que la Constitución no es el único ordenamiento que protege los derechos humanos del extraditado, ya que existen “convenios internacionales para respeto de la integridad humana, para la vida humana, convenios que prohíben la tortura, las penas inusitadas, los malos tratos, etc., que también tienen que estar presentes, en tanto que son previsiones protectoras que están en torno de la extradición”. Además, como señaló el Ministro Ortiz Mayagoitia, la falta de los “compromisos que señala el artículo 10, no da lugar

a la necesaria ni a la inminente violación de garantías en perjuicio de la persona requerida”. Por todo lo anterior, el Pleno de la SCJN llegó a la conclusión “de que no se requería, existiendo tratado internacional, que se hiciera necesaria la petición de la Carta-Compromiso en cualquiera de los incisos que se establecían en el artículo 10 de la Ley de Extradición Internacional”.

Afortunadamente, en el caso de la exigibilidad de las garantías establecidas en el artículo 10 de la Ley de Extradición Internacional, el sistema jurídico mexicano reaccionó de forma oportuna; sin embargo, dicha reacción tardó más de dos años a partir del momento en el que se adoptó la interpretación errónea del tratado. Esta tardanza, mientras tanto, se cristalizó en la práctica diaria en la obtención de amparos por parte de los extraditables, los cuales, si bien es cierto le brindaban a las autoridades mexicanas la oportunidad de reponer los procedimientos de extradición en cuanto se subsanaran las garantías omitidas en la petición formal de extradición, también lo es que, en la práctica, los jueces mexicanos obligaban a dejar en libertad a los extraditables como prerequisite para poder reponer los procedimientos de extradición, lo que se traducía en una gran oportunidad para que éstos, que ya habían escapado de las manos de la justicia en el foro que solicitaba su extradición, se sustrajeran nuevamente de ella ahora en territorio mexicano.

2.- Garantías sobre la no imposición de la pena de prisión vitalicia

Otro de los rubros en los que se obstaculizaron las extradiciones, y que va de la mano con el inciso anterior, es cuando el Estado extranjero tiene permitido, bajo su legislación, la pena de prisión vitalicia como sanción. La problemática en este rubro derivó de los argumentos presentados por la defensa de los extraditables, los cuales aprovechaban que para el sistema jurídico mexicano -en ese entonces- la prisión vitalicia era considerada como pena inusitada y por lo tanto prohibida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello en este tipo de casos lo que usualmente se estilaba, para permitir la extradición, era que el Estado requirente otorgara garantías suficientes en las que se aseguraba que a la persona extraditada no se le impondría cadena perpetua como sanción. En específico, la controversia que surgió dentro del sistema jurídico mexicano *vis-à-vis* en los procedimientos de extradición con los EE.UU.,

es que no obstante la garantía de no aplicación de cadena perpetua fuera otorgada por el Embajador de los EE.UU. algunos jueces la consideren inválida, bajo el argumento de que la promesa del embajador no era vinculante para los jueces norteamericanos, siguiendo la teoría de división de poderes, o que él mismo no tenía el nivel suficiente para vincular a los EE.UU. como tal y, por ende, se requería que la garantía fuera emitida por el mismo Presidente de los EE.UU. o por el Secretario de Estado.

Aunque en cierta razón eran válidos los argumentos expuestos acerca de que las promesas del Poder Ejecutivo de los EE.UU. no eran vinculantes para el Poder Judicial de conformidad con la teoría de división de poderes; cuando se analizan las garantías en comento bajo la perspectiva del Derecho Internacional, dichas aseveraciones son erróneas. Se explica: La garantía otorgada por los Estados Unidos de América, de no imponer como pena la prisión vitalicia, es considerada dentro del Derecho Internacional como un “acto unilateral del Estado” (*unilateral act of a State*) ya que es una expresión inequívoca de voluntad formulada por un Estado con la intención de producir efectos legales en relación con otro Estado. En otras palabras, el Embajador de los EE.UU. al ser, de conformidad con el artículo 3(1)(a) de la Convención de Viena sobre relaciones Diplomáticas, el representante del “Estado acreditante ante el Estado receptor”, tiene la facultad –de conformidad con la costumbre internacional– de emitir declaraciones que vinculen a los EE.UU. internacionalmente, como en el caso de la emisión de la garantía de no aplicación de cadena perpetua para los casos de extradición.

De igual forma, tomando en cuenta que a nivel internacional “[s]e considerará hecho del Estado... el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole”, resulta irrelevante quién o qué órgano del Estado emita las garantías, ya que si éste se encuentra facultado para actuar en nombre del Estado, este último quedará vinculado por dicho acto unilateral. Afortunadamente dicha problemática solamente tuvo vida hasta el 29 de noviembre de 2005, que fue la fecha en la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sesionó la solicitud de modificación de jurisprudencia número 2/2005, solicitada por los Ministros Presidente Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio A. Valls Hernández, de conformidad con el artículo 197 cuarto párrafo de la Ley de Amparo, respecto de las jurisprudencias P./J. 125/2001 y P./J. 127/2001, resolviendo procedente y fundada dicha modificación, por lo que quedó en los términos señalados en el consi-

derando cuarto de dicha ejecutoria, que a la letra establecía: “PRISIÓN VITALICIA, NO CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA O TRASCENDENTE PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, y “EXTRADICIÓN. LA PENA DE PRISIÓN VITALICIA NO CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR LO QUE PARA QUE SE TRAMITE AQUÉLLA, NO ES NECESARIO QUE EL ESTADO SOLICITANTE SE COMPROMETA A NO APLICARLA O A IMPONER UNA MENOR QUE FIJE SU LEGISLACIÓN”.

3.- Difusiones o fichas rojas de INTERPOL

INTERPOL es una organización que forma parte integral del ‘sistema penal internacional’, la cual se dedica a facilitar la cooperación policíaca a nivel mundial. Uno de los mecanismos más efectivos de dicha organización es la emisión de difusiones, comúnmente conocidas como ‘alertas’. Para el tema en comento, nos enfocaremos a la difusión o alerta roja, la cual sirve para la localización de fugitivos.

La difusión o ficha roja de INTERPOL se utiliza “para solicitar la detención o detención preventiva con miras a la extradición de una persona buscada”. Dicho documento se emite a petición de una Oficina Central Nacional de INTERPOL y tiene como soporte una orden de detención o una sentencia judicial emitida por la autoridad nacional competente. En otras palabras, la razón de ser de las difusiones o fichas rojas de INTERPOL es permitir que las órdenes de aprehensión emitidas por las autoridades nacionales sean difundidas alrededor del mundo, para que en el momento en que el fugitivo sea localizado, de inmediato sea aprehendido. Básicamente lo que se busca es darle a las órdenes de aprehensión un efecto internacional, y así evitar que los Estados pierdan tiempo enviando las solicitudes de detención provisional con fines de extradición a cada uno de los países donde tengan sospechas de que se encuentra el fugitivo.

El problema que existe –a diferencia de países tales como Argentina, Italia, España y Francia– es que en México no se reconocen las difusiones rojas de INTERPOL como base para una detención provisional con fines de extradición. El origen de esto es la naturaleza *sui generis* de la misma organización, y la forma en que México pasó a ser

LA PROBLEMÁTICA EN MATERIA DE EXTRADICIÓN EN MÉXICO ANTE EL CHOQUE DE TRES SISTEMAS LEGALES

parte de la misma. Mediante acuerdo del Presidente de la República, Adolfo Ruiz Cortines, el 10 de diciembre de 1954, México aceptó la invitación formulada por la Comisión Internacional de la Policía Criminal para adherirse como Estado miembro, la cual tuvo efecto a partir del año de 1955. En otras palabras, México solamente firmó el Estatuto de INTERPOL y con esto pasó a ser miembro de dicha organización. Desafortunadamente, el Estatuto de INTERPOL no señala nada acerca de ratificación o firma, solamente en su artículo 45 se menciona que "...los Estados mencionados en el Anexo I serán considerados como Miembros a menos que, dentro de un plazo de seis meses a contar desde la fecha de entrada en vigor del presente Estatuto, declaren, por conducto de la autoridad gubernamental competente, que no lo pueden aceptar". En relación con lo anterior, lo único que formalmente refleja que nuestro país es parte de esta organización, es que se encuentra mencionado como Miembro en el citado Anexo I.

La situación antes descrita ocasiona que a la luz del artículo 133 constitucional, el Estatuto de INTERPOL no pueda ser considerado como tratado o ley suprema de la nación. En otras palabras, que el Estatuto de INTERPOL formalmente no tenga ninguna validez para el sistema jurídico mexicano, por ende, aplica para las difusiones o alertas rojas de INTERPOL, ocasionando que las autoridades mexicanas no tengan un sustento jurídico para fundamentar una detención provisional con fines de extradición mediante una ficha roja, tal y como sucedió cuando el ex-presidente del Perú, Alberto Fujimori, transitó en el año 2005 por México donde, no obstante había una ficha roja en su contra, las autoridades mexicanas, al no haber recibido ninguna petición de detención provisional o formal de extradición por parte del Perú, se vieron imposibilitadas a detenerlo. El anterior escenario es un claro ejemplo de cómo al no existir las condiciones necesarias para una correcta aplicación del Derecho Internacional dentro del sistema jurídico mexicano se obstaculiza que México aproveche las herramientas que el 'sistema penal internacional' otorga para la procuración de justicia.

B. SEGUNDO GRUPO: DERECHO MEXICANO VIS-À-VIS DERECHO EXTRANJERO

La figura de la extradición va de la mano de la máxima de Derecho Internacional: “*par in parem non habet imperium*”, la cual se deriva del principio de soberanía del Estado. Lo anterior le permite a los Estados decidir libremente a qué personas se les otorga protección o asilo y a cuáles otras se les va a expulsar, deportar o entregar en extradición. Bajo este escenario, no es muy difícil entender por qué la extradición es utilizada como parte de la política exterior del Estado. Como el escenario antes descrito forma parte de la cotidianidad mundial, los Estados, con la finalidad de evitar una discrecionalidad total en la entrega de fugitivos –como la que existe cuando se solicita una extradición con base en el principio de reciprocidad internacional–, han negociado tratados bilaterales de extradición, en los cuales se comprometen, como regla general, a cooperar entre sí mismos, extraditando a las personas reclamadas, siempre y cuando se cumplan todos los requisitos señalados por el tratado.

Como se puede observar, la regulación de la figura de la extradición parte de una total desconfianza hacia los gobiernos extranjeros. Esta desconfianza se cristaliza en una serie de requisitos establecidos en los tratados de extradición y que el Estado requirente debe cumplir antes de que se pueda entregar a la persona reclamada. Entre los requisitos más comunes se encuentran: la doble criminalidad, que no haya prescrito el delito en ambos países, que no sea un delito político, que no se trate de un nacional del Estado requerido, que no haya sido juzgado por esa misma conducta (*i.e. ne bis in idem*) y que no sea juzgado por conductas diferentes a las que se otorgó en extradición (*i.e. regla de especialidad*).

Como la extradición es un procedimiento en el cual concurren dos sistemas legales –el del Estado requirente y el del Estado requerido– las probabilidades de que surjan problemas se potencializan cuando dichos Estados son de diferentes familias jurídicas. En México, aproximadamente el 90% de las extradiciones son a los Estados Unidos de América; por lo anterior, la mayoría los obstáculos que han surgido en la práctica cotidiana han sido consecuencia del choque entre el sistema romano-germánico y el *common law*. A continuación se analizarán los más frecuentes conflictos que surgen debido a las diferencias que existen en ambos sistemas:

1.- Delincuencia organizada frente a *conspiracy*

Uno de los argumentos utilizados por la defensa de los extraditables, versa sobre el requisito de doble criminalidad, el cual consiste en que la conducta delictiva exista en ambos Estados, tanto requirente como requerido. En el caso de *'conspiracy'*, los extraditables han argumentado que no pueden ser entregados a los EE.UU. ya que dicha figura no existe como tal en México, siendo esta afirmación errónea toda vez que en México se encuentra contemplada bajo el tipo de delincuencia organizada.

No obstante lo anterior, la diferencia de idiomas ha permitido cierto éxito –aunque mínimo– en el uso de dicha defensa. Básicamente el argumento versa sobre que el tipo de *'conspiracy'* equivale a la *'conspiración'* en el sistema jurídico mexicano, el cual, de conformidad con el artículo 144 del Código Penal Federal, es considerado como un delito político, por ende, no sujeto al procedimiento de extradición. En otras palabras, se argumenta que el gobierno de México se ve impedido a extraditar por no cumplirse con el principio de doble criminalidad, ya que la conducta delictiva como tal no encuentra una equiparable en el sistema jurídico mexicano.

Lo que ha logrado desechar dichos argumentos es que no obstante la conducta ilícita de *'conspiracy'* o *'delincuencia organizada'* no reciba el mismo nombre en ambos sistemas legales, el tipo penal es el mismo, tal y como podemos apreciar a continuación:

Artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. “Cuando dos o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada...”.

Título 18, Parte I, Capítulo 19, Sección 371 del Código de los Estados Unidos de América. Conspiración para cometer delito o defraudar a los Estados Unidos. Si dos o más personas conspiran ya sea para cometer cualquier delito en contra de los Estados Unidos, o para defraudar a los Estados Unidos, o cualquier agencia de los Estados Unidos de cualquier manera o para cualquier propósito, y una o más de esas personas realizan cualquier acto para efectuar el objeto de la conspiración, cada uno será multado bajo este título o encarcelado por no menos de cinco años, o ambos.

2.- Falta de disposiciones legales

1. Tipos penales

Otro de los argumentos que va de la mano con lo expuesto en el inciso anterior, es el que no se cumple la doble criminalidad al no coincidir la descripción de los tipos penales. El ejemplo por excelencia en este argumento, es el mismo de la delincuencia organizada frente a la conspiración o ‘*conspiracy*’. Si se analiza la descripción de dicha conducta delictiva en el Derecho norteamericano, en específico en la 371 del Código de los Estados Unidos de América, se puede observar que la formulación del tipo penal es defectuosa en comparación a la establecida en el Derecho mexicano, ya que no se describe en concreto qué se va a entender por conspiración o ‘*conspiracy*’.

La razón de ser de este punto es debido a que en el Derecho norteamericano los delitos en un inicio se encontraban regulados por el *common law*, y posteriormente fueron codificados en los estatutos. En otras palabras, los tipos penales se complementan por lo establecido tanto en el *common law* como por lo señalado en las leyes. Inclusive el propio sistema jurídico norteamericano ha señalado que “[l]a definición moderna del crimen de conspiración es tan vaga que casi desafía [el término] definición”. Por lo anterior, para subsanar los defectos de la legislación federal de los EE.UU. es necesario acudir a las decisiones judiciales, de las cuales se puede obtener una definición acerca de lo que se entiende por conspiración, tal y como se aprecia a continuación:

“[Los elementos del delito de conspiración son:] (1) un acuerdo entre dos o más personas; (2) con la intención específica de acordar el cometer una ofensa pública; (3) con el intento específico posterior para cometer dicho delito; y (4) un acto explícito cometido por uno o más de las partes con el propósito de lograr el objetivo del acuerdo o de la conspiración”.

2. Prescripción

Uno de los puntos en los que se puede observar de forma clara cómo el sistema jurídico mexicano utiliza un estándar rígido en la interpretación de los tratados de extradición, es en el relativo a la prescripción. De conformidad con la mayoría de los tratados de extradición, es necesario que el delito no haya prescrito en ambos Estados, o en los tratados más modernos, que no haya prescrito en el Estado requirente. Para poder ve-

rificar si el delito se encuentra prescrito o no, se exige que el Estado requirente remita –en la petición formal de extradición– copia de las disposiciones legales que regulan la prescripción. Hasta este punto todo resulta sencillo; sin embargo la situación se agrava cuando no existe una codificación o ley que determine la prescripción del delito como en México. Tal es el caso de algunos estados de los EE.UU., como Virginia, en los que la regla general, de que los delitos graves no prescriben, se encuentra enunciada en resoluciones judiciales y no en leyes.

En específico en el estado de Virginia, no existe prescripción para el crimen de homicidio, lo anterior en razón de que de conformidad con el *common law* “no existe prescripción para delitos graves”. En este momento es importante señalar que en el sistema del *common law* –a diferencia del sistema romano germánico- la mayoría de los estatutos o leyes solamente sirven para codificar las excepciones a las reglas generales. Como evidencia de lo anterior basta ver la Sección 19.2-32 del Código de Virginia, en donde se enumeran algunos delitos con su respectiva prescripción. Sin embargo, se omite señalización alguna para el delito de homicidio.

Ante este tipo de escenario, las autoridades mexicanas no han considerado como suficiente la presentación de las resoluciones judiciales que establecen la regla sobre prescripción de dichas conductas delictivas en el Estado extranjero. Lo anterior, en razón de que se ha favorecido una interpretación exegética o gramatical del Tratado, dando por consecuencia muy poca flexibilidad al interpretarlo. El problema con lo anterior es que se están ignorando por completo los criterios de interpretación establecidos por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en los cuales se exige interpretar dichos instrumentos tomando en consideración su objeto y fin. En otras palabras, si el mismo Tratado de Extradición señala en su preámbulo que su fin es que ambos Estados cooperen “más estrechamente en la lucha contra la delincuencia y [que se presten] una mayor asistencia en materia de extradición”, resulta contradictoria la adopción de criterios inflexibles en la práctica.

3.- Presentación de pruebas posteriores a la emisión de la orden de aprehensión

Otro de los argumentos que ha sido utilizado por la defensa de los extraditables

es el relacionado a la invalidez de las pruebas presentadas en la petición formal de extradición por ser posteriores a la fecha de emisión de la orden de aprehensión. Lo anterior, en razón de que supuestamente dicha circunstancia es contraria al principio de legalidad y seguridad jurídica cristalizado en el artículo 16 Constitucional, ya que dichas pruebas no pudieron haber servido como sustento para fundar y motivar la orden emitida por la autoridad judicial al haberse desahogado en una fecha posterior.

El argumento antes expuesto tiene origen en la desconfianza que existente entre los Estados durante los procedimientos de extradición. A diferencia de la figura de la entrega en Europa que “descansa en un grado de confianza elevado entre los Estados miembros [de la Unión Europea]” y que permite una aplicación efectiva del principio del reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal; en el resto de los países en los que todavía existe la figura de la extradición se sigue actuando como Estados garantes, los cuales tienen la obligación de verificar la legalidad de las actuaciones de otros Estados. Por lo anterior, con la finalidad de que el Estado requerido determine si las pruebas son suficientes para otorgar la extradición, es que en la mayoría de los tratados se exige que en la petición formal de extradición se adjunten “las pruebas que conforme a las leyes de la Parte requerida justificarían la aprehensión y enjuiciamiento del reclamado en caso de que el delito se hubiere cometido allí”.

Desafortunadamente, como ya se ha señalado, esta visión es un remanente del Derecho Internacional clásico, el cual favorecía los intereses estatales sobre la cooperación internacional, lo que en la práctica se traduce en que los Estados que no han adoptado la visión moderna del sistema internacional, entren en una clase de mini-juicio al análisis y estudio de las pruebas presentadas por el Estado extranjero. Bajo este escenario es que se explica el contexto mediante el cual surge la interpretación del Tratado de extradición con los EE.UU., en la que se establece que debe de existir una vinculación directa entre las pruebas presentadas en la petición formal de extradición y la orden de aprehensión emitida por las autoridades extranjeras.

Si se analiza con cuidado el texto del tratado, en ningún momento se establecen requisitos que vinculen la temporalidad o la relación de las pruebas con la orden de aprehensión presentada por la autoridad extranjera. En realidad son dos requisitos que corren de forma independiente. Sin embargo, lo que la defensa ha logrado con cierto éxito es la creación de criterios de interdependencia entre ambos requisitos. Afortuna-

damente, algunos jueces mexicanos han reconocido que el procedimiento de extradición es meramente administrativo, el cual busca simplemente el otorgar la cooperación internacional y, por ende, no requiere la aplicación de los criterios exigidos para un proceso penal a la luz de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. En otras palabras, es irrelevante si las pruebas presentadas en la petición formal de extradición fueron emitidas con posterioridad o con anterioridad a la orden de aprehensión librada por las autoridades extranjeras, lo anterior en razón de lo único que pide el tratado, que las pruebas acrediten los hechos ilícitos imputados al extraditable.

III. POSIBLES SOLUCIONES

Los problemas antes descritos pueden ser resueltos de varias formas, una primera opción sería la emisión de notas diplomáticas por parte de ambos Estados –México y EE.UU. – en las que se diera una interpretación específica a aquellos artículos en los que han surgido en la práctica diaria los problemas más frecuentes, tal como el artículo 10(2) –en el que se pide se acompañe a la petición formal de extradición el texto de las disposiciones legales relativas a la prescripción y los elementos constitutivos del delito–. El impacto de dicha interpretación es que, de conformidad con el artículo 31(3) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la nota diplomática que se emitiese deberá de ser tomada en cuenta para la interpretación del Tratado como parte del contexto del mismo, controlando de esta forma el sentido que las partes desean se dé al Tratado de Extradición dentro de sus cortes nacionales o ante tribunales internacionales.

Otra opción que existe sería la negociación de un nuevo Tratado de Extradición, el cual para que se adaptara a las necesidades actuales tendría que ser *'fast-track'*. Cabe mencionar que en estos tratados *'fast-track'* se establece un procedimiento específico a seguir, independiente a los establecidos en su Derecho interno; se elimina el requisito de la doble criminalidad para ciertos delitos y el requisito sobre prescripción ya no se solicita a los dos Estados –requerente y requerido– sino solamente para el Estado requerente. Con la adopción de un tratado de este tipo, se podrían evitar los problemas que surgen al remitir a las normas adjetivas nacionales los procedimientos de extradición; tal como el que se dio al considerar erróneamente que las garantías del artículo 10 de

la Ley de Extradición Internacional eran exigibles para todo los casos, inclusive para aquellos en donde existía un tratado.

IV. CONCLUSIÓN

Como se describió en el presente ensayo, uno de los factores que impiden la agilización de las extradiciones es la inexistencia de condiciones propicias para resolver los problemas que surgen cuando el sistema jurídico mexicano choca con otros sistemas legales, tales como el sistema internacional o el sistema norteamericano. Si bien es cierto que la emisión de notas diplomáticas o la negociación de un nuevo tratado de extradición pueden solucionar algunos de los problemas que surgen en la práctica de las extradiciones, también es cierto que todo este tipo de soluciones siempre serán de carácter temporal y muy limitadas. Para que pueda existir una solución final que permita agilizar la cooperación internacional en materia penal, es necesario reflexionar acerca de si existen las condiciones necesarias dentro del sistema jurídico mexicano para una aplicación e implementación efectiva del Derecho Internacional. Como se ejemplificó en las páginas anteriores, la balanza parece inclinarse hacia una respuesta negativa.

No obstante lo anterior, es menester señalar que la problemática que origina dichas circunstancias es vencible, como en el caso de la exigencia de las garantías establecidas por el artículo 10 de la Ley de Extradición Internacional, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación enmendó el camino errado. Sin embargo, no es posible ir solventando dicha problemática caso por caso, pues en tanto se da una solución se pudieran dar factores de impunidad, por lo que, para evitar que el sistema legal mexicano otorgue amparo a la delincuencia organizada transnacional, es necesario identificar y solucionar los problemas de origen para de esta forma permitir la aplicación correcta y efectiva del Derecho Internacional dentro del sistema jurídico mexicano.

La **“Revista Mexicana de Justicia Número 17: La Extradición”**

se terminó de imprimir en Diciembre de 2007,
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.

Calzada San Lorenzo Tezonco Núm. 244,
Delegación Iztapalapa, 09830, México D.F.

Su edición consta de 2,000 ejemplares.

PGR



PROCURADURÍA
GENERAL DE
LA REPÚBLICA