

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO N° 3213-09 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

LA DISCRECIONALIDAD DEL PODER EJECUTIVO PARA LA EXTRADICIÓN DE NACIONALES

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

SALVADOR RAFAEL CHÁVEZ TÉLLEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO N° 3213-09 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

LA DISCRECIONALIDAD DEL PODER EJECUTIVO PARA LA EXTRADICIÓN DE NACIONALES

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

SALVADOR RAFAEL CHÁVEZ TÉLLEZ

ASESOR DE TESIS:
LIC. MANUEL LUIS RABADE Y FERNANDEZ
CÉDULA PROFESIONAL No. 2007796

AGRADECIMIENTOS

A mi hija Mia Ashanti, la luz de mi vida, gracias por formar parte de mi vida y mi existencia, a tí mi bebé quien me dio la fuerza para poder lograr hacer todo lo que hasta el día de hoy estoy haciendo. Gracias mi bebé te adoro.

A mi esposa Adriana, tu quien eres parte primordial para poder lograr terminar con este trabajo a quien dedico, gracias por estar en las buenas y en las malas conmigo, gracias por impulsarme y estar atrás de mí para poder lograr todo en mi vida. Gracias mi vida te amo.

A mis padres Irma y Salvador, gracias por darme la vida, por lograr darme una educación, por darme valores y principios, por apoyarme en mis triunfos y fracasos, gracias por sus sacrificios, gracias por poder darme una oportunidad de ser alguien en la vida y por formar parte de sus vidas, gracias por ser mis padres. Los adoro y amo.

A mi hermana Cinthia y sobrina Natalia, por formar parte de mi familia por impulsarme a superarme y demostrar que lo que uno se propone lo logra por salir adelante, gracias por ser parte de mi vida.

Al Licenciado Manuel Rabade por ser la persona quien me apoyó en este trabajo, por ser parte fundamental de este proyecto, gracias por apoyarme en todo, por brindarme su tiempo, inteligencia y apoyo inseparable. Gracias Licenciado Rabade por lograr este éxito para superarme.

A toda mi familia quien es pieza de este logro, por los que creyeron en mí y por los que no, gracias por su apoyo y demostrarles que lo que uno se propone en la vida se puede hacer.

Resumen

La extradición es un acto de Estado a Estado, ya que es el gobierno requeriente quien dirige al gobierno requerido. Es un acto de soberanía fundado en el principio de reciprocidad de relaciones de igualdad entre Estados soberanos.

En el orden Jurídico interno e internacional, está ligada a la justicia más allá de las fronteras de un Estado, sea solicitando o consintiendo la extradición de un delincuente. A nivel internacional, puesto que la extradición representa un acto de solidaridad represiva internacional, que define el marco de relaciones de cooperación y asistencia mutua a fin de evitar la impunidad del crimen y asegurar el castigo.

Es una institución jurídica mixta, su regulación se hace mediante el derecho interno como a través de tratados bilaterales o convenios multilaterales.

En síntesis, ante el hecho del crimen, están compelidos a aplicar políticas efectivas tendientes a enfrentar el crimen internacional. La nacionalidad del criminal no debe ser un obstáculo para que se le conduzca ante las autoridades, respetando los Derechos Humanos y la dignidad. La extradición debe ser vista como un arma potente en contra del crimen, sea de carácter nacional o internacional. De la misma forma en que los extranjeros que participen en crímenes dentro de la República mexicana no deben

escondese detrás de las fronteras. El otorgamiento de la Extradición debe ser examinada en cada caso por un órgano donde se juzguen imparcial y sucintamente los méritos de la solicitud. A mi modo de ver, ese órgano debe ser la Suprema Corte de Justicia.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EXTRADICIÓN EN MÉXICO Y SUS GENERALIDADES	1
1.1 Constitución de 1824	2
1.2 Constitución de 1857	3
1.3 Constitución de 1917	12
1.4 Concepto de Extradición	15
1.5 Principios que la regulan	23
1.6 Procedibilidad	27
1.7 Límites	30
CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL DE LA EXTRADICIÓN	35
2.1 Fundamento Constitucional	36
2.2 Análisis de la Ley de Extradición Internacional	40
2.3 El procedimiento de la Extradición	48
2.4 Requisitos y Términos de la Extradición	54
2.5 Autoridades que intervienen en la Extradición	71
CAPÍTULO 3. PODER EJECUTIVO FEDERAL	74
3.1 Fundamento Constitucional	75

3.2 Facultades	76
3.2.1 Como jefe de Estado	76
3.2.2 Como jefe del Gobierno Federal	76
3.2.3 Legislativas	76
3.2.4 Facultad Reglamentaria	77
3.2.5 Administrativa	79
3.2.6 De Nombramiento	80
3.2.7 De Remoción	80
3.2.8 De Defensa y Seguridad Nacionales	80
3.2.9 En Materia Diplomática	81
3.2.10 De Relación Diplomática	81
3.2.11 En Relación con la Justicia	82
3.2.12 Jurisdiccionales	82
3.3 Análisis de las Facultades	83
3.4 Exceso de las Facultades	85
3.5 Facultades de Materia Internacional	89
3.5.1 Celebración de Tratados Internacionales	90
CAPÍTULO 4. LA EXTRADICIÓN DE NACIONALES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO	93
4.1 La Legalidad de la Extradición de Mexicanos al Extranjero	94
4.2 Efecto Internacional sobre la Extradición de Connacionales	94
4.3 El fenómeno de la Internacionalización del Crimen	97
4.4 La Extradición a partir de la Reciprocidad	98
4.5 El tema de la Extradición de los Nacionales	99
4.6 Órgano Competente para Ordenar la Extradición	104

4.7 La Condicionalidad de la Extradición	106
4.8 La Extradición a Países con los que no existe acuerdo alguno de Extradición	106
4.9 Preceptos Legales base de los Argumentos de la Tesis Contradictorias	107
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	122

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este proyecto es poder determinar las facultades del Poder Ejecutivo, cuestionando si tiene la discrecionalidad de poder determinar la extradición de nuestros connacionales que están sujetos a este proceso.

Los problemas que rodean a la negativa de extraditar a nacionales son tan viejos como la extradición misma. Los orígenes de la regla pueden observarse desde tiempos remotos. A través de los siglos, diversos países han mantenido, de manera generalmente consistente, la práctica de no extraditar a sus nacionales. Pese a diversos convincentes argumentos en contra de dicha práctica, así como diferentes propuestas para modificar las políticas de los Estados sobre el tema, existen pocos indicios de que será abandonada en el futuro próximo.

Las controversias que rodean a la nacionalidad del fugitivo solicitado en extradición, como motivo para negar la petición, comienzan desde que se sienta determinar a quién debe aplicarse la regla. Algunos autores consideran que la negativa de extradición en razón de la nacionalidad del fugitivo no es un principio de derecho internacional universalmente reconocido, en tanto que otros estiman que, al menos en Estados con tradición de derecho civil, el concepto sí ha sido reconocido como una regla de derecho internacional.

Una de las afirmaciones más categóricas en este sentido es la que en 1961 expresara la Suprema Corte de Justicia de Austria: “También puede observarse que en asuntos penales existe la regla generalmente reconocida por el derecho internacional (artículo 9º. de la Constitución Federal) de que

los nacionales de un Estado *nunca deben ser extraditados* a otro Estado en cuyo territorio han cometido un delito”.

La negativa para conceder la extradición de nacionales impacta al derecho internacional al grado de que la Comisión Europea de Derechos Humanos, pese al artículo 53 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH), convalidó la detención previa a juicio durante 35 meses de un nacional francés por autoridades suizas, señalando que si el fugitivo hubiera sido liberada existía el serio riesgo de que se fugara hacia Francia, desde donde sería imposible su extradición y donde tampoco habría garantía alguna de que fuera procesado por delitos cometidos en Suiza.

Nuestra pregunta inicial de investigación surge haciendo el cuestionamiento de si ¿Se debe dar la prerrogativa al Poder Ejecutivo para poder extraditar a los connacionales?

El fundamento de la política, al negar la extradición de nacionales, esencialmente parece residir en considerar a los tribunales del Estado del nacional como los jueces naturales para juzgar cualquier delito cometido por aquél, la obligación del Estado de proteger a sus nacionales, así como el temor de que el nacional a extraditar pudiera enfrentarse en tribunales extranjeros con un idioma desconocido y prejuicios en su contra.

En muchas ocasiones, se ha solicitado que los países que se oponen a extraditar a sus nacionales reevalúen los beneficios de dicha práctica y reexaminen su validez con el fin de reconsiderar su continuación. Sin embargo, aún cuando dichas propuestas generalmente no han sido rechazadas, simple y llanamente los gobiernos de los Estados normalmente

las han ignorado por razones relacionadas con políticas internas, consideraciones políticas y su soberanía. En esencia, normalmente consideran que sus intereses nacionales claramente superan a aquellos de la comunidad internacional.

En el presente estudio el procedimiento que utilizó fue una investigación documental, basándonos en leyes, reglamentos, libros y tratados internacionales.

En el caso de México, previo a 1994 no se había extraditado a mexicano alguno. En 1995, el gobierno mexicano realizó una revisión general de su política extraditoria y, en especial, de la práctica seguida en el caso de la extradición de ciudadanos mexicanos. A partir de entonces autorizó su extradición, pero sólo en casos excepcionales, de conformidad con el artículo 14 de la Ley de Extradición Internacional (LEI). Hasta el 9 de julio de 2001, el gobierno mexicano ha entregado en extradición a Estados Unidos de América (EUA) a 16 ciudadanos mexicanos y entregará a dos más cuando terminen de cumplir sus penas en México.

Varios de los fugitivos apelaron sus extradiciones con resultados contradictorios. En un caso se sostuvo que la extradición es una facultad discrecional del Ejecutivo. En otro se indicó que dicha facultad se encontraba limitada por el artículo 4º. del Código Penal Federal (CPF) que prescribe que los delitos cometidos por mexicanos en el exterior “serán penados en la república”.

Ante esta contradicción de criterios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el 18 de enero de 2001 que el artículo 4º. , del

Código Penal Federal, no impide la extradición a EUA de mexicanos acusados de haber cometido algún delito en ese país. La Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó que el artículo 4º. , del Código Penal Federal, no constituye una limitante a las facultades del Ejecutivo para autorizar la extradición de ciudadanos mexicanos, ya que establece una medida (esencialmente procedimental) definiendo que cuando un mexicano sea juzgado en México por un delito que hubiera cometido en el exterior, será juzgado y sancionado de conformidad con la legislación nacional y no la extranjera.

El sentido práctico de la sentencia consiste en que, si en algún momento pudo serlo, la nacionalidad mexicana no es más un obstáculo para que proceda la extradición hacia otro país. Asimismo refrendó las facultades del Ejecutivo y, además, debido a que se anunció el 18 de enero, logró evitar su vinculación directa con el proceso estadounidense de “certificación” de la cooperación antinarcóticos de otros países.

La resolución, que hubo de ser elaborada más de una vez, fue favorablemente recibida en diversos medios mexicanos y estadounidenses y se le considera un refrendo de la voluntad del gobierno mexicano, y no sólo del Poder Ejecutivo, para combatir al narcotráfico y delitos asociados. En este sentido, es de mencionar que a la expresada resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se atribuye el haber generado suficiente grado de temor y desconfianza entre delincuentes como para que éstos modificaran sus actividades. Así, se indica que Joaquín Guzmán, El Chapo, huyó del penal de máxima seguridad de Puente Grande, ya que “estaba desesperado, pues pronto se resolverían los últimos procesos en su contra que creía podría ganar, pero con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

que permite la extradición de connacionales a Estados Unidos de América, EL Chapo podría ser sometido a este proceso”.

En el primer capítulo hablaremos de los orígenes de la extradición de cuales fueron las bases para que surgiera esta figura jurídica, su definición, hacia quien aplica este término jurídico.

En el segundo capítulo se menciona el fundamento de la extradición, así como las leyes que la regulan, el procedimiento a seguir y los tipos de extradición que existen. Los requisitos que se tienen que reunir para que esta figura Inicie y concluya, de igual manera se mencionan las autoridades que intervienen en la extradición.

En el tercer capítulo se habla del fundamento en donde se encuentra sustentado las facultades del Poder Ejecutivo, que clase de facultades le confieren como jefe de Estado y el limite de las mismas.

En el cuarto capítulo hablamos sobre la extradición de los nacionales, basado en los convenios y tratados internacionales celebrados para efectuar la extradición, así como limitar quien será el encargado de poder determinar la extradición y que ésta decisión no recaiga solamente en una sola persona.

Ya que en el presente estudio analizaremos un panorama general del tema, y la problemática que rodea a la extradición de nacionales, para luego revisar con mayor detalle la práctica mexicana, en especial la última década, y la referida resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXTRADICIÓN EN MÉXICO Y SUS GENERALIDADES

1.1 Constitución de 1824

Es hasta el 31 de enero de 1824 cuando vemos aparecer en nuestro país lo que se puede considerar como el primer antecedente legislativo en materia de extradición, cuando el Soberano Congreso Constituyente, al formular el Acta Constitutiva de la Federación, establece en el capítulo relativo a las Previsiones Generales, lo siguiente:

"Art. 26. —Ningún criminal de un Estado tendrá asilo en otro, antes bien será entregado inmediatamente a la autoridad que lo reclame".

Posteriormente se establecen disposiciones legislativas similares a la del artículo 26 del Acta Constitutiva, en la Constitución de 4 de octubre de 1824, en el título VI dedicado a indicar las obligaciones contraídas entre los Estados de la Federación, y cuyo texto a continuación se transcribe:

"Art. 161. —Cada uno de los Estados tiene obligación:

V.—De entregar inmediatamente a los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame.

VI. —De entregar los fugitivos de otros Estados a la persona que justamente los reclame, o compelerlos de otro modo a la satisfacción de

la parte interesada".

Como se observa, la extradición va tomando lugar en la legislación mexicana. Aun cuando se refiera únicamente al régimen interior de la República, esto no deja de ser un positivo avance de la institución dentro del sistema legal mexicano, pues como veremos más adelante, este principio supera, con una redacción más clara y precisa a la Constitución de 57, en la que también se registra otro gran adelanto.

1.2 Constitución de 1857

Es precisamente al Congreso Constituyente de 1856 a quien toca el honor de dar a la Nación Mexicana una Constitución, producto de ese espíritu liberal e individualista que campeaba en aquella época y que permitió al país ponerse a la altura de las naciones más civilizadas, consolidando la posición jurídica y política, tanto de su régimen interior como en materia internacional, en donde se satisface una necesidad que vino a cubrir el presente artículo:

"Art. 15.—Nunca se celebrarán tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en donde cometieron el delito la condición de esclavos; ni convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos que esta Constitución otorga al hombre y al ciudadano".

Este Artículo cuya discusión se llevó a cabo en la sesión del día 18 de

julio de 1856, provocó un debate en torno a los esclavos delincuentes, pues según el señor Diputado Ruiz, quedaban impunes, puesto que aún cuando fueran culpables no había de permitirse su extradición, originando este artículo una situación que iba en contra del más elemental principio de justicia, pues los esclavos quedarían en mejor condición que los hombres libres; por lo que proponía, que si fuesen extraditados, bajo la condición de que nuestro país se le dieran las seguridades de que esos individuos, una vez entregados, no volverían a la condición de esclavos.

El oponente señor Diputado Guzmán, contestó al Diputado Ruiz, que en los países donde existe la bárbara institución de la esclavitud, los delitos más graves que puede cometer un esclavo son precisamente pretender recobrar su libertad o bien fugarse, y como si esto no fuera suficiente sus dueños les atribuyen algún delito con el objeto de sentirse con derecho a pedir su entrega.

Don Filomeno Mata intervino en la discusión con el fin de hacer notar a sus compañeros, que si la República pusiera la condición de que no cayeran nuevamente en la esclavitud los delincuentes entregados, "no lograría más que una verdadera burla, pues tal condición nunca se cumpliría" (Zarco,1987,pg. 221). El artículo mencionado fue aprobado en la parte correspondiente a los reos políticos y los esclavos delincuentes por unanimidad de los 85 diputados presentes, faltando de discutir y aprobar la parte final del mismo, destinada a prohibir la celebración de convenios o tratados que alteren las garantías y derechos que otorga la Constitución al hombre y al ciudadano. Esta parte fue una adición de última hora presentada

por don Francisco Zarco, con el objeto de complementar este artículo 15 para evitar la intervención de las grandes potencias en los asuntos internos del país, prohibiendo la celebración de tratados internacionales que tuvieran como consecuencia el hacer nugatorias las garantías individuales, habiendo sido aprobada esta adición por unanimidad de votos de los 80 diputados presentes sin el menor debate, en la sesión del 27 de noviembre de 1856.

Otro de los artículos que tiene estrecha relación con nuestro estudio y de cuyo antecedente hicimos mención en párrafos anteriores, al referirnos al artículo 161 de la Constitución de 1824, por ser éste antecedente directo del mismo, es el numeral 113 de la Constitución de 1857, del cual a continuación presentamos su texto:

"Art. 113. —Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame".

Este artículo provocó un debate en lo que respecta a la interpretación que debería darse a la palabra "autoridad" manifestando el Diputado Ruiz que, "debería determinarse de una manera más clara, la autoridad que ha de reclamar a los criminales, que debe ser la que sobre ellos tenga jurisdicción" (Zarco, 1987, pg. 519).

Contestando las objeciones del Diputado Ruiz, el Diputado Arriaga dijo: "que la palabra "AUTORIDAD" por sí sola denota legitimidad y competencia, y que el artículo se refiere a funcionarios que obren en el ejercicio de sus funciones" (Zarco, 1987, pg. 519).

A continuación interviene otro de los diputados, de apellido Cerqueda, quien atacó también el referido artículo 113 en virtud de que según él, dicho artículo no permitía asegurar en debida forma los derechos del hombre y del ciudadano, "y como en el caso de arrancar a un hombre del lugar de su residencia es mucho más grave que el de simple prisión, cree conveniente que el artículo haga algunas referencias a las leyes protectoras de las garantías individuales".

El señor Diputado Arriaga, demostrando un profundo conocimiento de los problemas que se pretenden atacar por medio de la extradición, y por otra parte respetando esa orientación hacia el individualismo en que se estaba gestando la Constitución del 57, contestó al Diputado Cerqueda que "las garantías individuales quedaban suficientemente aseguradas en la constitución, y que ahora se trata de dar garantías al orden público, a la sociedad entera. No hay que temer ataques al domicilio ni a la residencia cuando se quiere que sean aprehendidos los criminales y solo los criminales, es decir, los reos prófugos justamente sujetos a la acción de los tribunales". Y para terminar el Diputado Arriaga agregó que "el objeto único del artículo es evitar que la soberanía de los Estados sirva de amparo a los criminales", quedando aprobado el artículo por una mayoría de 74 votos contra 7; es así, como quedan incluidos dentro de la Constitución de 1857 estos dos artículos: 15 y 113, que vinieron a cubrir el aspecto constitucional de la extradición, faltando únicamente por expedirse la Ley Mexicana de extradición, y la Ley Reglamentaria del artículo 113 constitucional, de las cuales nos ocuparemos oportunamente.

Una vez que el país comenzó a vivir tal régimen legal adecuado, es decir, cuando la República quedó bajo el amparo de una Ley Fundamental apropiada a su época, la Nación se vio impulsada hacia un franco progreso en sus instituciones jurídicas; pero aún faltaba mucho por hacer, pues entre los procedimientos que carecían de reglamentación en el país, se encontraba el relativo a la extradición de los delincuentes. Por éste motivo Don Ignacio Mariscal, Ministro de la Secretaría de Relaciones Exteriores en aquel tiempo, presentó ante el Poder Legislativo el primer proyecto de Ley sobre Extradición, del cual tomó conocimiento la Cámara de Diputados en la sesión del día 26 de septiembre de 1881.

Hay que hacer notar que para esta fecha México ya contaba con sus dos primeros Tratados Internacionales de Extradición, uno celebrado con los Estados de Norte América en el año de 1861, y otro con Bélgica, el día 12 de mayo de 1881; además estaba por concertar otro con España, produciendo estos tratados y los que estaban por celebrarse un nuevo problema; había que complementarlos con una ley que indicara el modo de llevarlos a efecto, pues existen ciertas reglas que son indispensables y que deben estar fijadas en una ley a propósito, ya que dicha ley tiene por objeto reglamentar las prevenciones de los tratados, así como indicar los trámites que deban verificarse para que nuestro Gobierno conceda una extradición cuando no exista. El tratado respectivo, atendiendo únicamente a razones político-internacionales.

Éstos fueron los principales motivos que originaron la Ley de Extradición pero por razones que se ignoran, el proyecto de ley aludido quedó olvidado

por aquella legislatura, así como por las que la sucedieron durante un largo periodo de quince años.

Cuando por segunda vez quedó al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Don Ignacio Mariscal, insistió en el año de 1896 con un nuevo proyecto de Ley, del cual tuvo conocimiento el Poder Legislativo en la sesión del día 10 de octubre del mismo año, dicho proyecto superaba ventajosamente al anterior, que constaba únicamente de once artículos en total, involucrando a veces varios preceptos en un solo artículo.

La nueva ley, por el contrario, aprovechó el antiguo proyecto, mejorándolo con numerosas adiciones y reformas, sin variar por ello el sistema adoptado desde un principio; en fin, puede decirse que esta ley fue el producto de un detenido estudio de todo lo que a la extradición se refería adaptada principalmente a la Constitución Federal de 1857 y a sus leyes orgánicas, y que supo aprovechar además, las experiencias adquiridas en los casos de extradición más recientemente ocurridos en aquel tiempo, basándose en las más modernas legislaciones extranjeras de aquélla época, como eran las de Bélgica y Suiza, siendo esta última la que en ese tiempo había expedido la más reciente y acabada ley sobre tan importante materia.

Poco tiempo después dicho proyecto de ley quedó sometido a la consideración de las comisiones respectivas. Para que éstas a su vez lo presentaran a la deliberación y aprobación de la Cámara de Diputados, lo cual sucedió en la sesión del día 4 de diciembre de 1896, entrando

posteriormente en vigor el día 19 de mayo de 1897, encontrándose vigentes estas leyes hasta nuestros días.

El sistema Federal requiere para lograr la unidad nacional, restringir en determinados aspectos las respectivas soberanías de los diferentes Estados miembros que componen la Federación; dichas restricciones originan un problema, de capital importancia, como es el de conocer hasta que grado tales limitaciones deben imponerse en las relaciones, de una Entidad Federativa con otra.

Dentro de los mandatos constitucionales que tienden a este fin, encontramos uno de singular importancia para nuestro estudio; nos referimos al artículo 113 de la Constitución Federal de 1857, de cuya ley reglamentaria nos ocuparemos a continuación, pues dicho ordenamiento jurídico tiene por objeto hacer que la Justicia no quede burlada por el simple hecho de que los delincuentes franqueen la línea divisoria de los Estados, y la violación de la ley de un Estado se considere como un delito que ofenda a los demás Estados, es decir, que permite este precepto legal una auténtica y eficaz persecución común de los Estados en contra de los transgresores de la Ley.

El origen de la mencionada ley se debió al uso frecuente que a fines del siglo XIX se hizo del artículo 113 constitucional para exigir la entrega de los delincuentes entre los diversos Estados de la Federación pero la falta de reglamentación al respecto, dió como resultado que los jueces de los diferentes Estados carecieran de bases legales para unificar el criterio judicial, suscitándose entre ellos varias disputas, correspondiendo al Tribunal Superior

de Justicia del Estado de Veracruz, intervenir en una de éstas, habiendo determinado este Tribunal, a principios del año de 1898, enviar atento oficio a la Cámara de Diputados, solicitando se activara por parte del Congreso la expedición de la indispensable Ley Reglamentaria del Artículo 113 Constitucional, para evitar estos frecuentes conflictos jurisdiccionales.

Poco tiempo después, el día 3 de diciembre de 1898, la primera Comisión de puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados presentó un proyecto de Ley Reglamentaria; proyecto que una vez discutido y aprobado, pasó para su revisión a la Cámara de Senadores el 25 de mayo de 1899, pero por razones que se ignoran el mencionado proyecto nunca ocupó la atención del Senado.

Por su parte la Cámara de Senadores discutió y aprobó otro proyecto de Ley Reglamentaria del mismo artículo 113 Constitucional, enviándolo a la Cámara de Diputados para su revisión en los primeros días del mes de mayo del año de 1902.

La Comisión nombrada por la Cámara de Diputados, para que se encargara de revisar el proyecto Senatorial, lo encontró formulado en sus puntos fundamentales bajo un criterio totalmente opuesto al proyecto que la Cámara había aprobado el año de 1899; por tal motivo, dicha Comisión propuso en la sesión del día 26 de mayo de 1902, un proyecto de Ley facultando al Ejecutivo de la Unión para expedir la tantas veces discutida Ley, en cuanto las Cámaras entraran en receso.

El objeto que se trataba de alcanzar con tal determinación, fue motivado por dos causas principalmente: primero, porque habiéndose discutido y aprobado en cada una de las cámaras proyectos diversos de la misma ley y resultando que dichos proyectos fueron producidos por criterios absolutamente contrarios, sería hacer sumamente dilatado el debate para lograr la unificación de los criterios de ambas Cámaras colegisladoras; y segundo, porque siendo tan apremiante la reglamentación del artículo constitucional mencionado, y como faltaban solamente cinco días para concluir el periodo ordinario de sesiones, de no recurrirse al Ejecutivo para la Expedición de la mencionada Ley quedaría nuevamente aplazada por tiempo indefinido la aprobación de esa importante ley orgánica; en cambio, si se autorizaba al Ejecutivo para que expidiera la ley, solamente quedaría por hacer un sencillo examen de la misma una vez que se encontrara vigente, para observar si ésta llenaba o no los requisitos exigidos por ambas cámaras; en caso negativo, una simple reforma remediaría lo que de inconveniente tuviera, pero reportaría de momento los beneficios de una inmediata vigencia que viniera a evitar los grandes males que la ausencia de dicho ordenamiento estaba causando al país.

Por todas las razones hasta aquí expuestas, la Comisión Dictaminadora encargada del estudio de la citada Ley, propuso en la sesión del día 27 de mayo, que fuera aprobado con dispensa del trámite que exige el Reglamento respectivo, el proyecto de Ley que a continuación se cita.

"Artículo Único. —Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que, durante el próximo receso del Congreso, expida la Ley Reglamentaria del Artículo 113 de la Constitución Federal.

El mismo Ejecutivo, en su oportunidad, dará cuenta al "Congreso del uso que hiciere de esta autorización".

Este breve proyecto de Ley, después de haberse dado a conocer a la Asamblea en una sencilla explicación que del mismo hizo el diputado Alfredo Chavero, quedó aprobado por unanimidad de 144 votos, pasando a continuación al Senado para efectos constitucionales y posteriormente al Ejecutivo, quien con fecha 5 de junio y haciendo uso de esta autorización, expidió el día 12 de septiembre de 1902, la Ley Reglamentaria del Artículo 113 Constitucional, encontrándose también en vigor dicho ordenamiento, hasta nuestros días.

1.3 Constitución de 1917

Pasemos ahora a examinar en forma breve el origen de los artículos 15 y 119 de la Constitución Política de 1917, en virtud de ser estos artículos la expresión actual de esa tradición jurídica mexicana en materia de extradición, desde el punto de vista Constitucional.

Es en el mes de diciembre del año de 1916, cuando se reúne en la Ciudad de Querétaro, el Congreso de Constituyentes que ha de otorgar nuestra vigente Ley Fundamental, correspondiendo a la 19a. sesión ordinaria, celebrada el día 21 de diciembre en el Teatro Iturbide de aquella Entidad Federal, discutir y aprobar, sin que se hubiera provocado algún debate digno de ser mencionado y por unanimidad de votos, nuestro vigente artículo 15 Constitucional cuyo texto quedó redactado de la siguiente manera:

"Artículo 15. —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".

Como podrá observarse, este artículo no es otra cosa que una mera reproducción del Artículo 15 de la Constitución de 1857, cambiando únicamente en lo que respecta a su redacción, pero conservando integró su primitivo espíritu, sobre este particular hay que hacer notar, que si bien es cierto que en el año de 1857 se justificaba plenamente la existencia de un artículo que prohibía en forma terminante la entrega de los esclavos delincuentes, en vista de que en esa época, algunos Estados practicaban aún la institución de la esclavitud; para el año de 1917 esta prohibición ya no tenía razón de ser, pues la esclavitud había sido totalmente abolida, y en tal virtud debió ser suprimida por inútil toda mención al respecto en el citado artículo 15, por el Constituyente de 1917, pues en la actualidad es de considerarse esa prohibición como un romántico recuerdo de aquellas épocas en que los países latinos de América en su afán de libertad, se habían declarado furibundos enemigos de la esclavitud.

De igual manera que el artículo que se acaba de referir, el 119 de la Constitución de 1917, cuyo antecedente inmediato es el número 113 de la Constitución de 57, fue presentado a la consideración de la Asamblea, por la Comisión respectiva, el día 20 de enero de 1917 juntamente con los artículos del 115 al 122 que constituyen el Título Quinto de nuestra presente Carta

Magna y que se refieren a los Estados de la Federación; pero en el presente caso no solo se calcó el mencionado artículo de la Constitución de 57, sino que además se le agregó un segundo párrafo que introduce la novedad de que en los casos de extradición se autoriza la detención hasta por un mes y dos, según se trate de reos reclamados por un estado o por una Potencia Extranjera, lo cual tiene como único objeto el aseguramiento del inculpado mientras se procede a su extradición.

La comisión dictaminadora respectiva vino a resolver con este segundo párrafo del artículo 119, aquel viejo problema que se les presentó a los Constituyentes del 57, cuando discutían sobre el artículo 113, la forma de llevar a cabo la entrega de los individuos reclamados a que se refiere el mencionado ordenamiento constitucional, y por otra parte este segundo párrafo vino a dar mayor firmeza y concordancia a la ley reglamentaria respectiva de 12 de septiembre de 1902, restándonos únicamente agregar, que por unanimidad de 154 votos quedó aprobado el tantas veces mencionado artículo 119 en la sesión del 25 de enero de 1917, con la presente redacción:

"Art. 119. —Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del extranjero, a las autoridades que los reclamen"

En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratará de extradición entre los Estados, y por dos meses cuando fuere internacional.

En el aspecto internacional, el Gobierno Mexicano comenzó a celebrar tratados sobre la extradición de criminales en la segunda mitad del siglo XIX, siendo el primero el celebrado por los Estados Unidos de Norte América en el año de 1861, el cual estuvo vigente hasta el año de 1899 en que caducó, en virtud de haberse celebrado en ese mismo año un nuevo tratado que rige hasta la fecha.

1.4 Concepto de Extradición

Históricamente, el derecho internacional desarrolló la institución de la “extradición”, principalmente para resolver la serie de problemas que se generan cuando un presunto delincuente se refugia en un Estado que no posee jurisdicción sobre él, o que esté imposibilitado para procesarlo porque los medios de prueba se encuentren fuera del país.

Así pues resulta evidente, que se debe analizar la palabra extradición de acuerdo a su origen; el termino apareció por primera vez en la lengua diplomática en 1804 en el despacho del ministro ruso, príncipe Czartorisky, según testimonio de Martens, de lo que, se puede validamente colegir que tal vocablo es de origen moderno. En efecto gran diversidad de tratadistas han conceptuado la institución en estudio en diversas formas, a guisa de ejemplo, Fernando Arilla Bas dice “la palabra extradición viene de ex que significa fuera de y tradiere que significa entregar, y se entiende como el acto por el cual un Estado hace entrega de una persona domiciliada o de transito en su territorio, a otro que, teniendo jurisdicción para juzgarla, la reclama para someterla a proceso o ejecutar en ella una pena” (Arilla ,1999, pg. 243).

El anterior criterio es compartido por el maestro Porte Petit Candaudap, quien en su obra, “Apuntamientos de la parte general del Derecho Penal”, escribe al respecto, “La extradición consiste en la entrega que un Estado hace a otro, de un individuo acusado o sentenciado, que se encuentra en el territorio del primero y que el segundo le reclama con el fin de juzgarlo o de que cumpla la sanción o medida de seguridad impuesta (Porte-Petit, 2003, pg. 149).

Dicho en otras palabras se trata de un instrumento jurídico y político que permite resolver los problemas que plantea el carácter territorial de la jurisdicción de los Estados a través de un procedimiento que impida la impunidad sin merma de las garantías procesales. En efecto la extradición es el acto en razón el cual, un Estado solicita de otro país la entrega de una persona, a la que se le atribuye la comisión de un hecho delictivo, a fin de que sea juzgada, o si ya lo fue y resultó condenada cumpla en su territorio la pena impuesta.

Por su parte el tratadista venezolano Héctor Parra Márquez, puntualiza:

“La necesidad de dar eficacia verdadera a la justicia punitiva, condujo a los pueblos civilizados a adoptar una norma a fin de evitar la impunidad de los delincuentes, cuando perseguidos por los representantes de la vindicta pública de una nación, pretendieran ponerse fuera de su alcance, por el hecho de refugiarse en el territorio de otro Estado. Orientadas por un criterio o sentido de convivencia y de cooperación o auxilio recíproco para no hacer nugatoria la acción de la ley penal en uno de sus aspectos más interesantes, las colectividades humanas concluyeron por adoptar definitivamente la extradición, o sea, el procedimiento mediante el cual un gobierno solicita de otro la entrega de

una persona para someterla a proceso penal o para el cumplimiento de una sanción” (Parra, 2005, pg. 14).

En la misma línea de argumentación, el jurista mexicano Ignacio Villalobos expresa: “Por razones tanto sustantivas como de carácter procesal, todo delincuente debe ser juzgado en el lugar en que se comete el delito, donde causa alarma y escándalo a la sociedad y donde, por tanto, debe hacerse patente la represión; donde existen las pruebas de los hechos que han de juzgarse, donde pueden cumplirse los fines de intimidación y ejemplaridad de la pena y donde el juicio puede corresponder exactamente a las advertencias precedentes de la respectiva ley penal, para satisfacer plenamente los principios *nulun crimen, nulla pena, sine lege*.”

Pero como todo delincuente puede moverse después de cometido su delito, transponiendo las fronteras de la sociedad ofendida para refugiarse en otros Estados que hipotéticamente no tienen interés en perseguirle, la impunidad sería fácil consecuencia del principio territorial aplicado a la jurisdicción y a la ley, si la solidaridad entre los Estados y un interés abstracto y general por la represión de la delincuencia no hubiera venido a remediar tal peligro, mediante el sencillo expediente del respeto y el auxilio mutuos; la extradición se ha generalizado y hoy no sólo por virtud de tratados o arreglos expresos un gobierno puede entregar a otros los delincuentes reclamados, sino que basta la reciprocidad para que así se haga” (Villalobos, 1990, pg. 161 y 162).

Bajo este contexto, la extradición puede, definirse como un proceso de cooperación internacional destinado a impedir que los responsables de acciones típicas antijurídicas, así definidas por las leyes penales todavía no

juzgados o bien ya condenados, eludan la acción de los tribunales competentes para enjuiciarlos o bien ejecutar la pena impuesta refugiándose en otro país.

Reafirma tal concepto, la definición que plasmó en su obra Guillermo Colín Sánchez en la que textualmente refiere “Desde el punto de vista jurídico, la extradición es una institución de derecho internacional, implementada entre los signantes de un tratado para lograr auxilio o colaboración recíproca, en la entrega de un indiciado, procesado, acusado o sentenciado por una de la partes (requirente) o por la otra parte (requerida) provea que la administración de justicia, cumpla su objetivo y fines, y se reprima la delincuencia” (Colín,1993, pg. 1 y 2).

Por ultimo, cobra especial importancia en este sentido, la opinión del consagrado jurista, Luís Jiménez de Asúa, quien en primer lugar otorga en sus palabras, una descripción, breve y general, en el sentido que la extradición consiste en la entrega que un Estado hace a otro Estado de un individuo acusado, o condenado, que se encuentra en su territorio, para que en ese país se le enjuicie penalmente o se ejecute la pena, al lado de tal reflexión de este caso harto frecuente, otorga una definición que concentra el núcleo de las diversas definiciones que se han expuesto y concluye: “Para nosotros la naturaleza de la extradición es un acto de asistencia jurídica internacional” (Jiménez,1985, pgs. 883,884 y 885).

La extradición consiste en la entrega de un Estado hace a otro Estado de un individuo acusado o condenado, que se encuentra en su territorio, para que en ese país se le enjuicie penalmente o se ejecute la pena. Para que

esta entrega se produzca es preciso que previamente el Estado que pretenda la entrega del delincuente, requiera al otro Estado para que lo ponga a su disposición, por lo que puede definirse la extradición como el acto de entrega del acusado o condenado para juzgarle o ejecutarle la pena, mediante petición del Estado donde sea perpetrado el delito, hecho por aquel Estado donde buscó refugio.

Otro eminente jurista mexicano que da su punto de vista sobre el concepto de extradición es el doctor Raúl Carranca y Rivas quien dice: “el inexcusable imperio de la defensa social, cualquiera que sea el lugar en que se encuentre el sujeto de la infracción, a fin de satisfacer la necesidad internacional de seguridad da lugar a la extradición por virtud de la cual los Estados entregan a los delincuentes que se refugian en su territorio, para que sean juzgados, por el Estado en cuyo territorio delinquieron. Esta institución que ha venido a sustituir al asilo, ya existente en el derecho griego y romano y que tan funestos efectos de impunidad produjo en la Europa anterior a la revolución francesa, significa el conocimiento que un Estado, hace a favor de otro de la competencia para castigar; así como la obligación de prestarle asistencia a fin de que ejercite su derecho soberano, por lo que él solo tiene un derecho supletorio” (Carranca, 2004, pg. 199 y 200).

Entorno a tal punto Luís Jiménez de Asúa plasmó: “Puesto que las leyes penales son territoriales y puesto que las sentencias represivas no se ejecutan en el extranjero no es preciso resolver el caso de una persona perseguida como autora de un delito o condenado, que se encuentra en su territorio, para que en ese país se le enjuicie penalmente o se ejecute la pena” (Jiménez, 1985, pg. 883 y 884).

Al efecto, en su diccionario de Derecho, Burgoa Orihuela, expresó en relación con la figura jurídica de la extradición que “este acto significa la entrega de una persona, radicada dentro del Estado determinado, a otro Estado en cuyo territorio cometió un delito por el cual se le procesa”.

La extradición entraña una relación entre esas dos entidades estatales, o sea, entre la peticionaria de la entrega y la que realiza este hecho. En el fondo por ende, la extradición proviene de un acuerdo de voluntades entre esas dos entidades para la consecución del citado fin y ese acuerdo es consecuencia de dos determinaciones coincidentes soberanas. La aquiescencia del país requerido para obsequiar la petición de extradición tiene, además, como fin la conservación y el respeto del orden jurídico interno del Estado peticionario lesionado por el prófugo de la justicia y la efectividad de su administración. En efecto, el Estado donde se haya cometido un delito tiene el derecho de perseguir a su autor. La fuga de éste y su refugio dentro de otro Estado son hechos que impedirán la aplicación de la ley penal de la entidad peticionaria si no opera la extradición, asegurándose así la impunidad del presunto delincuente, pues dicha ley no tiene fuerza normativa extraterritorial.

Por otra parte, debe decirse que la extradición es un acto facultativo del Estado requerido y se justifica por la solidaridad que debe existir entre los países que integran la comunidad internacional. Sin embargo, la discrecionalidad para entregar al autor de un delito al Estado donde se cometió sólo es explicable en la hipótesis de que el orden interno del Estado

requerido no provea la extradición o no exista ningún tratado donde ésta se pacte.

Ahora bien para el jurista español Eugenio Cuello Calón, la extradición “es el acto por el cual un gobierno entrega a un individuo refugiado en su territorio al gobierno de otro país que lo reclama por razón de delito para que sea juzgado y si ya fue condenado para que se ejecute la pena o la medida de seguridad impuesta” (Cuello, 1981, pg. 260).

Por lo tanto, la extradición resulta hoy de absoluta necesidad, la cual es apreciada con más intensidad cada día por la humanidad dado que es la misma política internacional la que, ante las necesidades que impone la realidad, viene reduciendo el campo de las expresiones que tradicionalmente se oponía a la entrega de delincuentes por tal vía, la reducción de la excepción a la entrega de autores de delitos políticos que se restringe cada día.

Pues bien, luego de ver diversos conceptos, que definen tal figura, se puede decir, que se trata de un instrumento jurídico y político, que permite resolver los problemas que plantea el carácter territorial de la jurisdicción de los Estados a través de un procedimiento que impida la impunidad sin merma de las garantías procesales.

En cualquier caso es la justicia en sí, la que justifica y fundamenta este instrumento jurídico que sólo busca la defensa de la sociedad en general como efecto obligado del Estado democrático y de derecho, la extradición es un procedimiento que se necesita cuando el presunto delincuente se refugia

en territorio de otro Estado diferente, y en virtud del cual se reclama la entrega de la persona refugiada a lo que comúnmente se accede si, tras revisar las circunstancias concurrentes, se dan los requisitos exigidos por las normas jurídicas supranacionales en vigor, por los convenios bilaterales suscritos entre los Estados o por las normas internas de la nación requerida en cuanto regulan la denominada extradición pasiva, materia en la que el principio de reciprocidad marca prioritariamente, y a falta de otra norma expresa, las relaciones de los pueblos respectivos.

De los anteriores conceptos se desprende que en todo proceso de extradición intervienen dos sujetos, el Estado requirente que se considera competente para enjuiciar los hechos o ejecutar la pena y por ello, solicita la entrega del delincuente a Estado requerido en cuyo territorio se encuentra la persona solicitada.

Desde esta óptica, al contar la presencia de dos Estados, según el tratadista Francisco Muñoz Conde, se podría definir la extradición desde dos puntos:

1. La extradición pasiva: Que es la entrega que el Estado requerido hace al requirente, de un acusado o condenado que buscó refugio en el territorio del primero de ellos, a fin de que el segundo pueda juzgarlo o ejecutar la condena.
2. La extradición activa: Es la solicitud formulada por el Estado requirente al requerido para que le entregue al responsable del delito sobre el que se declara competente, con el fin de juzgarlo o ejecutar la condena.

Aunado a los anteriores conceptos, el estudioso en cita habla de extradición en tránsito, ello cuando el Estado concede autorización para que un delincuente reclamado por otro a un tercero, sea trasladado a través de su territorio, mientras que por reextradición se entiende la entrega del delincuente cuya extradición se ha concedido, a otro Estado que lo reclama con mejor fundamento para su competencia.

De la misma definición que utiliza Muñoz Conde, se desprende que atento a los órganos que intervienen en el procedimiento, la extradición puede ser gubernativa, judicial o mixta, según la decisión competa al gobierno, a los tribunales o a ambos; en el Estado mexicano se incluye la última de las hipótesis en cita.

1.5 Principios que la Regulan.

En el ámbito interno, el carácter de acto de justicia represiva que reviste la extracción explica su regulación, sea en las leyes sustantivas y adjetivas penales, sean en las leyes especiales, así como la asociación directa de la autoridad judicial en la elaboración de la decisión gubernamental sobre la procedencia u oportunidad de la extracción.

En México, además de los artículos 15 y 119 constitucionales que sientan algunos principios básicos sobre esta materia, contamos con la ley de extradición Internacional, del 24 de diciembre de 1975, publicada en el diario Oficial de la Federación del 29 del mismo mes y año.

“La progresiva celebración de tratados en la materia que conformó los

principios que hoy observa la figura de la extradición, esto son: de especialidad, *nom bis in idem* (Expresión latina que niega la posibilidad legal de promover un nuevo juicio sobre una cuestión ya resuelta en otro anterior), de reciprocidad, de doble incriminación, de exclusión de delitos políticos y militares y por último, en los sistemas jurídicos de tradición continental-europea, el de no-extradición de nacionales (González,2005, pg. 15).

El Principio de especialidad es la norma por la cuál el Estado solicitante debe sancionar al extraditado exclusivamente por el delito por el cuál se otorgó la extradición, independientemente que hubiese cometido otro delito.

De la misma forma, no procede juicio por algún delito procedente o diverso. Por este principio, el acusado tiene el derecho de conocer el delito que se le imputa, y se evita el encubrimiento de razones políticas por parte del Estado requirente.

La regla de *nom bis idem* impide juzgar al mismo individuo dos veces por el mismo delito. Es decir, si el Estado solicitado ha dictaminado un fallo definitivo contra el individuo reclamado en lo que concierne al mismo delito, no se otorga la extradición.

El principio de reciprocidad está basado en la validez de las normas generales de extradición para ambos países, por ende, obliga de la misma forma a los países signatarios, pues si un Estado obstaculiza la aplicación de justicia sobre un presunto criminal, expone su propia seguridad y su derecho a reclamar lo propio cuando se encuentre en la posición contraria.

La doble incriminación da imperio al Estado requerido a negar la extradición de un acusado, si el hecho del que se le acusa no está tipificado en su derecho interno no es elemento del tratado de extradición. La clasificación de los delitos en los tratados de extradición ha demeritado por la complejidad y cantidad de los hechos aceptados como tales. Por ello ahora se entiende a una normalización diferenciando categorías de delitos *in abstracto*, con los delitos específicos, en concreto.

Este principio salvaguarda el predominio y la vigencia de los correspondientes sistemas jurídicos nacionales, manifestando la confianza mutua en los mismos. Paralelamente, resguarda el principio general de derecho penal, *nulla poena sine lege*, que hace referencia a la libertad del inculpado, garantizando su seguridad a no ser tratado como delincuente si no infringe una ley penal vigente.

No se concede la extradición si la solicitud obedece a delitos del orden político y militar. La exención obedece al no abandono del fugitivo a la suerte de sus enemigos políticos, en detrimento a un juicio imparcial. Como señala Max Sorensen, ésta es una tendencia reciente en la historia del derecho internacional, pues antiguamente obedecía justamente a afrentas políticas. Se produjo un cambio de actitud desde principios de los siglos XIX debido a las ideas políticas inspiradas por la Revolución Francesa y por interdependencia de las naciones posterior a la Revolución industrial. El concepto fue adoptado por primera vez en el Tratado de extradición celebrado en 1834 entre Francia y Bélgica.

“De la nacionalidad del extraditabile se desprenden dos consecuencias:

- a) La negativa de la entrega de un nacional a otro Estado para su procesamiento, y;
- b) La implantación de un mejor derecho para extraditar, a favor del Estado del cuál es súbdito la persona requerida” (Piombo, 1998, pg. 1).

La no extradición de nacionales se apoya en el principio de personalidad como parte de su competencia judicial, validando la soberanía del Estado y la facultad de sus instituciones para enjuiciar a sus nacionales por faltas realizadas en el extranjero.

En este punto interviene un debate jurídico, pues por un lado, un Estado debe proteger a sus nacionales y velar por la competencia de sus instituciones jurídicas; y por el otro, el delito cometido por el nacional de un Estado en el territorio de otro debería atenerse al principio de *forum conveniens*, es decir, el Estado en cuyo territorio un criminal cometió el delito sea el que lo juzgue, puesto que él si puede obtener y presentar las pruebas pertinentes al hecho.

Eduardo Jorge Prats afirma que no es válido levantar la barrera de la nacionalidad de origen para eludir un proceso legal al intentar revertir el principio de territorialidad de las normas penales, pues todo individuo debe respetar el régimen legal del país al que emigra o visita. Asimismo, el aporte de evidencias, testimonio y datos de inculpación o exoneración son más accesibles en el lugar natural de los afectados; de ahí la conveniencia de la extradición o en todo caso del traslado provisional para enjuiciar al inculpado. Sin embargo, la entrega de un nacional para ser juzgado en otro Estado debe

estar sujeta a condiciones de fondo y forma adicionales a las de un extranjero.

En la actualidad, los tratados de extradición contienen por lo general una cláusula mediante la cuál los Estados tienen la facultad de negar o conceder la extradición de un nacional; sin embargo, si un Estado la niega, debe proceder contra él por el delito por el cuál ha sido acusado, una vez cumplidos ciertos requisitos. La Convención de Montevideo de 1933 y la Convención Europea de 1957 establecen disposiciones al respecto.

1.6 Procedibilidad.

En la Ley de Extradición Internacional vigente en México, (publicada el 29 de diciembre de 1975, con reformas publicadas el 4 de diciembre de 1984 y el 10 de enero de 1994), se establece como regla general de procedencia la que se contiene en el artículo 6º, el cual establece:

ARTÍCULO 6.- Darán lugar a la extradición los delitos dolosos o culposos, definidos en la ley penal mexicana, si ocurren los requisitos siguientes:

(REFORMADA, D.O.F 10 DE ENERO DE 1994)

I.-Que tratándose de delitos dolosos, sean punibles conforme a la ley penal mexicana y a la del Estado solicitante, con pena de prisión cuyo término medio aritmético por lo menos sea de un año; y tratándose de delitos

culposos, considerados graves por la ley, sean punibles, conforme a ambas leyes, con pena de prisión.

II.-Que no se encuentren comprendidos en alguna de las excepciones previstas por esta ley.

En cuanto al procedimiento o sistema adoptado en los procedimientos de extradición y desde el punto de vista del Estado requerido encontramos los siguientes:

Administrativo:

En el que se reserva la facultad de resolver sobre la extradición exclusivamente al Poder ejecutivo, por conducto de los funcionarios competentes, con exclusión de cualquier otro tipo de actividades. La crítica de este sistema argumenta que se priva al reclamado de toda garantía para que el proceso extraditorio se siga con observancia de las normas prescritas.

Judicial:

En este sistema todos los actos y procesos encaminados a resolver sobre la entrega del reclamado se desenvuelven únicamente en el ámbito judicial realizando un juicio en el que se concede la extradición, solamente cuando se encuentra comprobada la culpabilidad del individuo reclamado. Esta forma es la que se sigue en los Estados Unidos de América.

En este sistema, la extradición viene a ser un procedimiento de orden criminal semejante a la audiencia preliminar, que no consiste propiamente en determinar que la culpabilidad es suficiente para apoyar los cargos en contra del sujeto considerado como responsable, por lo que el Estado solicitante deberá aportar las pruebas pertinentes y suficientes para comprobar los cargos imputados y se acceda a la entrega del solicitado.

En el presente sistema, el solicitado puede plantear preguntas referentes a su identificación, al carácter político que en su caso pueda tener la imputación o la doble incriminación. En el sistema Norteamericano la decisión de la autoridad judicial es definitiva.

El Profesor Gómez Robledo menciona:

“Que la intervención del Ejecutivo es discrecional, afirmativa o negativa, sólo y cuando ha existido por parte del Poder judicial una decisión favorable para su ejecución; así mismo señala que en la audiencia de extradición, de conformidad con el sistema Estadounidense, deben ser fehacientemente probados los siguientes elementos o factores para dar lugar a librar el *certificate of extraditability*:

1.- Que el delito por el cual se persigue ha sido cometido en el Estado que solicita la extradición.

2.- Que la conducta punible por la cual se persigue es igualmente contemplada como tal, dentro del orden legal de los Estados Unidos.

3.- Que la persona arrestada y llevada ante el Juez o Magistrado, es la misma persona acusada de haber cometido el delito en cuestión.

4.- Que las pruebas presentadas por el Estado requirente constituyan una base razonable para justificar el enjuiciamiento del reclamado; y

5.- Que el delito por el que se le solicita, es objeto del procedimiento de extradición de conformidad con los términos del tratado correspondiente" (Gómez, 2000, pg. 86).

Mixto:

Está conformado por los elementos de uno y otro sistema, este procedimiento concede intervención a las autoridades administrativas y judiciales, sistema que es adoptado en la actualidad por la mayoría de los países latinoamericanos.

Por lo que respecta a este sistema intervienen tanto el poder Ejecutivo como el Poder Judicial para determinar sobre la procedencia o improcedencia de la entrega del sujeto reclamado. En este tipo de procedimiento se le da la intervención a la autoridad judicial de más alto rango para el examen de los requisitos establecidos en los tratados o en la legislación interna, y en última instancia al Poder Ejecutivo la facultad de decisión sobre la procedencia o negativa respecto a la entrega del reclamado.

1.7 Límites.

Se establecen ciertas restricciones: en el artículo 14, se instauran las garantías individuales para todo sujeto, ya sea nacional o extranjero. El artículo 15 faculta la no-extradición para reos políticos y para delincuentes del orden común que hayan tenido la condición de esclavos en el país donde cometieron el delito; y para tratados que violen las garantías y derechos del

hombre establecidos en la constitución. El artículo 16 enuncia las garantías de seguridad jurídica para todos los individuos.

El artículo 18 fracción V, establece que los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los esquemas de readaptación social previstos en éste artículo y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos de orden federal en toda la República, o del fuero común en el distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal con apoyo en las Leyes Locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

El artículo 33 se refiere a que son extranjeros aquellos que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo primero, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión, tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

El artículo 89 fracción X estipula dos de las facultades y obligaciones que corresponden al Presidente de la República: dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolo a la aprobación del Senado.

El Jefe del Ejecutivo velará por el cumplimiento de los principios normativos de nuestra política exterior al realizar ésta función.

Asimismo, el artículo 104 fracción I indica que: corresponde a los tribunales de la Federación conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Los delitos susceptibles de extradición son delitos del orden común, con ciertas excepciones enunciados en los artículos 6 y 7:

- Delitos punibles conforme a la ley mexicana y a la del Estado Requirente.
- Los que sean acreedores a una pena de prisión cuyo término aritmético no sea menor de un año.
- No se concede si existe absolución, indulto o amnistía y cumplimiento de condena confirmado el principio *Non bis in Idem*.
- Falta de querrela de parte legítima.
- Por prescripción de la acción o la pena conforme a la ley penal mexicana o a la aplicable de la parte Requirente.
- Delitos cometidos dentro de la jurisdicción de nuestros tribunales.

El artículo 8 de la Ley de Extradición corresponde al artículo 15 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se prohíbe la extradición a perseguidos políticos y por haber tenido la condición de esclavos en el territorio donde se cometió el delito. En el caso de ausencia de Tratado en la materia, el artículo 10 concede la extradición al Estado Requiriente bajo condiciones de reciprocidad; de no enjuiciar delitos previos a la extradición; a la no denegación de justicia; a la salvaguarda de los derechos humanos y a la copia auténtica de la resolución que se pronuncie en el proceso.

Los artículos 11, 14 y 15 establecen la entrega diferida del individuo, si éste fue condenado en México, por un delito diferente al de la extradición, y la no-extradición de un nacional mexicano, salvo casos excepcionales determinados por el Poder Ejecutivo, así como la procedencia de la extradición si la nacionalidad mexicana fuere adquirida posteriormente a la comisión del delito en cuestión.

❖ Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano

En vigor desde 1982, establece la personalidad de los agentes diplomáticos que señala en su artículo 2 “El Servicio Exterior Mexicano depende del Ejecutivo Federal, que lo rige y administra por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a los lineamientos de política exterior que señala el Presidente de la República”.

Con referencia a la Ley Orgánica, el proceso de extradición como país requirente, en este caso la República Mexicana, es similar al de otros, con las excepciones en algunos casos de religión y racismo.

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL DE LA EXTRADICIÓN

2.1 Fundamento Constitucional.

En efecto, de la lectura integral del artículo 119 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que las extradiciones requeridas por un Estado extranjero se tramitarán por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial, en los términos que establece nuestra Carta Magna, los tratados internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias.

En el sistema constitucional que nos rige, la extradición encuentra sus antecedentes en el artículo 113 de la Constitución de 1857, que dispuso: “cada Estado tiene obligación de entregar sin demora a los criminales de los otros Estados a la autoridad que los reclame”.

En la Constitución vigente se consagra la extradición en el artículo 119, que prevé la extradición de Estado a Estado, así como la solicitada por el extranjero, y como verdadera excepción a lo dispuesto por los artículos 16 y 19 que se refieren a las ordenes de aprehensión y a los autos de formal prisión, se autoriza a los jueces la facultad para expedir una requisitoria de extradición, que cuando es internacional motivará la detención de los criminales hasta por sesenta días.

Comparativamente se observa que en los preceptos de las constituciones de 1857 y 1917 los legisladores no sólo pensaron en la existencia de un principio de reciprocidad internacional, sino que también

tomaron en consideración la asistencia mutua entre Estados, con lo que se fortaleció el constitucionalismo moderno, determinado por una nueva concepción de los derechos humanos, que imponen al Estado de Derecho disposiciones que limitan su poder.

Debe advertirse, ante todo, que en materia de extradición, se regirá por los tratados internacionales-bilaterales o multilaterales-, que como es bien sabido, tienen a la reciprocidad como fundamento, esencia del entendimiento y enlace que debe procurarse entre las naciones. De ahí que, por encima de la disposiciones de una Ley de Extradición Nacional-que en el último extremo es un acto unilateral, si bien soberano de un Estado-, respecto al manejo de una situación jurídicamente estatuida, se coloca ante todo los tratados internacionales, que al fin y al cabo significan un concierto armónico e igualitario de voluntades de países soberanos, quienes convienen la mejor forma de manejar la entrega de delincuentes que han realizado una conducta ilícita en un Estado y se trasladan a otro distinto con el animo de evadir la acción de la justicia: pero respetándose, en todo caso, los derechos fundamentales que la cultura de un pueblo exige.

En ese orden de ideas, habrá que destacar que históricamente la extradición no siempre fue considerada un instrumento jurídico destinado a la represión de la delincuencia común sino que, por el contrario, se utilizó como un sistema de asistencia política entre los gobernantes, con el propósito de fortalecer sus relaciones y para subordinar o destruir a sus enemigos.

La delincuencia política fue hasta el siglo XIX el objeto fundamental de la institución.

Ahora bien para precisar el fundamento de la extradición conviene citar sus fuentes reguladoras, mismas que de acuerdo con Jorge Reyes Tayabas son:

- a) “La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Los tratados bilaterales o multilaterales que México tenga celebrados en esa materia con otros países.
- c) La Ley de Extradición Internacional.
- d) La costumbre internacional” (Reyes, 1997, pg. 54)

Además dicho estudioso del Derecho cita la imagen de la estructura piramidal, que creo el austriaco Adolfo Merced y que popularizo Hans Kelsen, podemos considerar que para nuestro orden jurídico total, por la propia estructura del Estado federal y porque así lo registra como disposición formal el artículo 133 de su Constitución, la cúspide corresponde a ésta como norma superior que da base lógica y normativa a las demás disposiciones legales. Pero, de acuerdo a la interpretación del texto de este precepto, por nuestro máximo Tribunal, el sitio inmediato siguiente corresponde a los tratados, las leyes reglamentarias u orgánicas que dicta el Congreso de la Unión para desarrollar los mandamientos de los preceptos superiores, quedan en tercer sitio.

Sin embargo, como la Ley de Extradición Internacional dispone en su artículo 1° que sus prevenciones, en cuanto determinar los casos y las condiciones para entregar a las personas reclamadas en extradición serán aplicables a falta de tratado, para aquella ocupar lugar posterior al de los

tratados en cuanto a aplicación preferencial y por eso la citamos en tercer lugar al mencionar las fuentes regulatorias.

Se reitera ahora, que la extradición entre países, pertenece al Derecho Internacional; empero incide en el Derecho Constitucional no solo por el reconocimiento que en éste se haga de la institución, sino asimismo por la regulación que de ella, de modo directo o indirecto, se pueda hallar en textos de la carta suprema.

De suerte que el artículo 15 de la Constitución Federal, dispone:

“Artículo 15.-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 de tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano. De tal normatividad se encuentra un regulación indirecta en diversos dispositivos, que al establecer garantías individuales, plasman derechos humanos, que alcanzan proyección para establecer limitantes o condicionantes de la procedencia de la extradición; a guisa de ejemplo: la extradición se tendría que negar si la ley del procedimiento penal del Estado requirente fuera en contra de nuestra Carta Magna en su artículo 20, fracción II; o si en ese mismo delito que motive la solicitud, pues operaría el principio *non bis in idem*, que consigna el artículo 23 constitucional; o si ese Estado no aceptara las condición de no imponer penas de las mencionadas en el artículo 22 constitucional.

Pues bien, una vez que se ha establecido el concepto y fundamento de la extradición, se deben establecer los principios que tienen que ver con dicha figura jurídica, para lo cual, se cita al eminente tratadista, Fernando Castellanos Tena, en cuanto a las definiciones de los principios territorial, personal, real y universal.

“Territorial: una ley debe aplicarse únicamente dentro del territorio del Estado que la expidió, sin importar la nacionalidad de los sujetos a quienes haya de imponerse.

Personal: Es aplicable la ley de la nación a que pertenezca el delincuente, con independencia del lugar de realización del delito.

Real: atiende a los intereses jurídicamente protegidos y por ello es aplicable la ley adecuada para la protección.

Universal: Todas las naciones tendrían derecho a sancionar a los autores de determinados delitos, cometidos en territorio propio o ajeno, en tanto estuviera a su alcance el delincuente” (Castellanos, 2003, pg. 97).

Al respecto subraya, “la ley mexicana se acoge a diversos principios, pero en términos generales sigue el de su territorialidad” (Castellanos, 2003, pg. 97).

2.2 Análisis de la Ley de Extradición Internacional.

Ciñéndose a lo ordenado por la Constitución General, nuestra Republica ha

celebrado tratados de extradición con muchos países europeos y con casi todos los de América.

La consulta de estos instrumentos convencionales se debe hacer meticulosamente al aplicarlos en algún caso concreto, porque si bien coinciden en la mayor parte de sus respectivos textos, no deja de haber variantes; por ejemplo: en que se haga o no listado de delitos que dan lugar a la extradición; en que se incluyan o no los delitos culposos; en que se fijen diferentes plazos para mantener detenido al reclamado cuando se trata de solicitud provisional; y en que se fijen diferentes reglas para preferir una solicitud cuando haya dos o más países requirentes.

Además, en algunos de esos instrumentos ha habido reservas por parte de algunos países signatarios, otros han tenido convenciones adicionales o suplementarias, que se deben consultar para su aplicación.

Solo en caso de que no existan esos tratados internacionales para manejar las extradiciones, y como de cualquier manera los Estados a base de ofrecer reciprocidad en el futuro para casos inversos pueden solicitar de otro país la entrega de delincuentes reclamados por la justicia nacional, la Ley de Extradición Internacional de México, prevé la aplicación de determinadas disposiciones para proceder a la entrega requerida, fijándose los delitos internacionales que pueden dar lugar a la extradición, la forma de manejar la posible entrega de un mexicano reclamado por la justicia de otro país y los documentos que debe aportar el Estado solicitante para fundamentar la petición de extradición fuera de tratado internacional, por no existir éste.

La supletoriedad de la Ley de Extradición Internacional frente a los tratados está limitada a las posiciones que aquellos contengan en cuanto a procedencia, requisitos, condiciones y plazos con relación a las solicitudes de extradición y de entrega o denegación de los reclamados, pues el procedimiento que internamente se ha de seguir en la tramitación de aquellas solicitudes para llegar a la decisión final y los órganos que en ello deban de intervenir, es materia que se regula exclusivamente por la ley nacional.

A ese respecto la Constitución no establece regla alguna; es la Ley de Extradición Internacional la que en sus artículos 1 y 2, contiene esas prevenciones, en este punto se omitirá la cita textual de los preceptos, puesto que, enseguida se transcribe en forma íntegra el contenido de la referida ley:

Se advierte en el texto literal reproducido que la ley en estudio ha sufrido de diversas reformas de las que, de su exposición, por su relevancia, se destaca lo siguiente, la Ley de Extradición Internacional, publicada el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y cinco que abrogó la de mil ochocientos noventa y siete, es anterior a la reforma que sufrió el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres el artículo 119 constitucional por el que se agregó un primer párrafo cuyo consecuencia fue que sea el único de los numerales de la Carta Magna que trata sobre la extradición, empero lo anterior no obsta para que la ley internacional en cita continúe como reglamentaria de tal ordinal en cuanto a la extradición de Estado a Estado, porque la reforma en cita no realizó variación sustancial en el área de estudio.

Es decir, el trabajo de poder revisor, se redujo a dar claridad a la norma

mencionada que “Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán transmitidas por el Ejecutivo Federal con la intervención de la autoridad judicial...”, haciendo con lo último expresado lo que ya estaba implícito con respecto a la intervención de un juez, pues anteriormente se hablaba “del auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición” y a fijar en “sesenta días” en lugar de “dos meses”, el efecto de aquel auto en cuanto a motivar la detención de la persona reclamada, evitándose con la nueva expresión la variabilidad derivada de los días que el calendario señala a los meses.

Además, la reforma que ulteriormente se hizo por decreto del Congreso de la Unión a los artículos 6º, fracción I, 10, fracción II, 13, párrafo segundo y tercero, y 35 de la citada Ley de Extradición Internacional reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de mil novecientos noventa y cuatro-, deja evidente que subsiste la vigencia de ese ordenamiento que en nada se opone al texto del artículo 119 constitucional.

La reforma a esa ley reglamentaria versa, principalmente sobre la especie de delitos que dan lugar a la extradición, incorporándose en el artículo 6º la referencia de delitos culposos considerados graves por la ley y al termino para interponer demanda de amparo contra la resolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores que concede la entrega de un reclamado por el Estado extranjero.

Tales modificaciones a los artículos constitucionales citados en párrafos que preceden y a diversas disposiciones del entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la Republica en

materia de fuero federal, así como los Códigos Federales y para el Distrito Federal sobre Procedimientos Penales y de la Ley de Amparo publicadas en la fecha que ya se refirió, crearon entre otras cosas un marco normativo para la interrupción de la prescripción de la acción penal y de las penas privativas de la libertad; fijan otros lineamientos para las ordenes de aprehensión libradas por juez; permiten las ordenes de detención y de retención de probables responsables de delitos graves bajo ciertas condiciones, libradas por el Ministerio Público para fines de integración de la averiguación previa; modifican las reglas de procedencia de la libertad provisional bajo caución; crean los conceptos de “delitos graves” y de “delincuencia organizada”, y fijan plazo para promover juicio de amparo contra la resolución de entrega de un reclamado por otro Estado; cuestiones todas éstas que tienen estrecha conexión con la regulación de la extradición tanto internacional como interregional.

Al margen de lo anterior, a fin de no dejar de lado las disposiciones contenidas en la Ley de Extradición Internacional, desprendemos de los siguientes artículos 6°, 7°, 8°, 9°, 14 y 15 que no se concederá la extradición si se dan las hipótesis siguientes:

- a) Si se trata de delitos que no sean internacionales, excepto los culposos comprendidos en el tercer párrafo del artículo 60, o que siendo intencionales no sean tipificados por la Ley mexicana y del Estado solicitante con pena de prisión cuyo término medio aritmético sea por lo menos de un año (artículo 6° Principios de gravedad del delito y de doble incriminación o identidad de la norma).

- b) Si el reclamado ha sido afecto de absolución, indulto o amnistía o tiene ya cumplida la condena relativa al delito que motive el pedimento (art. 7, I. Principio *non bis in idem*).
- c) Si falta querrela de parte legítima, siendo ésta necesaria conforme a la ley mexicana (art. 7, II. Principio de requisito de procedibilidad).
- d) Si se halla prescrita la acción persecutoria o la pena, conforme a la ley mexicana o conforme a la ley de Estado solicitante (art. 7, III. Principio de persecutoriedad).
- e) Si el delito que motive la solicitud fue cometido dentro del ámbito de la jurisdicción de los tribunales mexicanos (art. 7, IV. Principio de jurisdicción propia).
- f) Si la persona reclamada es víctima de persecución política del Estado solicitante o ha tenido en él la condición de esclavo (art. 8. principio de protección en congruencia con el derecho de asilo).
- g) Si el delito de que se trate es del fuero militar (art. 9.).
- h) “Si el reclamado es mexicano, salvo casos excepcionales a juicio del Poder Ejecutivo, pero no será obstáculo la calidad de mexicano si aquel adquirió la nacionalidad con posterioridad a los hechos que motiven la solicitud, y si sólo por motivo de nacionalidad se niega la extradición, las autoridades mexicanas seguirán procedimiento penal contra el inculcado. Existe laguna legal respecto al caso de sentenciados (arts. 14, 15 y 32.

Principio de nacionalidad)” (Reyes, 1997, pg. 62).

Las situaciones apuntadas resultan incompletas, al respecto Reyes Tayabas establece:

“Piénsese, por ejemplo, en que no cabría concederla, ni siquiera tramitar la solicitud respectiva, en el caso de que el reclamado, a título de probable responsable, sea menor de edad para la ley mexicana, o ya éste siendo procesado por el mismo delito por un tribunal mexicano, caso este último en que la improcedencia provendría también del propio *non bis in idem*, o sea, de la prohibición contenida en el artículo 23 constitucional, de que a alguien se le juzgue dos veces por el mismo delito” (Reyes, 1997,pg. 62 y 63).

Será improcedente en cualquier caso en que ello sea consecuencia de algún precepto de nuestra Constitución, prevención que sería acorde con el artículo 15 de la misma.

Cabe asimismo, apuntar la ineficiencia de la fracción referida a que falte querrela cuando ésta sea necesaria conforme a la ley penal mexicana, pues también se debe involucrar ahí el que falte querrela cuando sea necesaria conforme a la ley del Estado requirente. Se aprecia incongruencia al comparar esa disposición con la que establece la improcedencia por razón de prescripción de la acción penal o de la pena, bajo la ley de cualquiera de las dos entidades

En la actualidad, el Estado mexicano, preocupado por el constante enfrentamiento entre las diversas estructuras culturales y normativas, que conllevan la comisión de conductas desviadas que a menudo se traducen en nuestras formas delictivas, ha procurado la actualización de los instrumentos jurídicos relativos a la extradición, como es el caso concerniente a las reformas que examinamos, y con el ánimo de crear mecanismos más efectivos o claros, que persiguen la asistencia jurídica internacional en esta destacada materia.

Antes de entrar al análisis propiamente, del proceso de extradición se citan los tratados que en la materia, México ha ratificado:

Gran Bretaña e Irlanda, 5 de febrero de 1889.

Guatemala, 3 de octubre de 1895.

Italia, 16 de octubre de 1899, reanulación 2 de julio de 1949.

Países Bajos, 10 de junio de 1909.

Cuba, 21 de junio de 1930.

Convención de Montevideo para todos los Países del Continente Americano, suscrito por Honduras, Estados Unidos de América, El Salvador, Haití, República Dominicana, Argentina, Venezuela, Uruguay, Paraguay, México, Panamá, Bolivia, Guatemala, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Colombia, Chile, Perú y Cuba que no abrogó ni modificó los tratados bilaterales o multilaterales que los países signatarios tuvieran celebrados con anterioridad, pero se aplicaría inmediatamente que alguno de ellos llegara a perder vigencia, 25 de abril de 1936.

Colombia, 4 de octubre de 1937.

Brasil, 12 de abril de 1938.

Panamá, 15 de julio de 1938.

Bélgica, 15 de agosto de 1939.

España 7 de noviembre de 1970.

Estados Unidos de América, con Apéndice, 26 de febrero de 1980.

Belice, con Apéndice, 12 de febrero de 1990.

Canadá, 28 de enero de 1991.

Australia, 31 de mayo de 1991.

Bahamas, por haberse subrogado a Gran Bretaña, en vigor 24 de enero de 1985.

Con Costa Rica, Chile y Nicaragua, México tiene celebrados, sendos Tratados de Extradición ya aprobados por la Cámara de Senadores, faltando su ratificación y el consiguiente decreto de promulgación.

Francia, 16 de marzo de 1995.

2.3 El Procedimiento de la Extradición.

En cuanto a este punto, cabe subrayar que para desahogar el procedimiento, existen en el concierto internacional diversos sistemas, el administrativo, el judicial y el mixto.

El sistema administrativo permite que la extradición sea resuelta exclusivamente por el Poder Ejecutivo, como en Francia y Panamá.

En el segundo de los sistemas, todos los trámites que resuelvan la entrega o negativa del reclamado se desenvuelven única y exclusivamente en el ámbito judicial, como en Estados Unidos de América, si bien en el caso

de ese país habrá de puntualizar que la apreciación de la calidad de persecución política del Estado requirente solo puede ser resuelta por el Departamento de Estado.

Sobre este último aspecto, el artículo 10 de la extradición, en forma categórica, dispone que el Estado mexicano, debe exigir para el trámite de la petición, que el Estado solicitante se comprometa a:

- I. Que llegado el caso, otorgara la reciprocidad. Esto supone que no haya tratado alguno.
- II. Que no serán materia de proceso, ni aun como consecuencias agravantes, los delitos cometidos con anterioridad a la extradición, omitidos en la demanda e inconexos con los especificados en ella (Principio de especificidad).

Por el contrario, el Estado solicitante queda relevado de este compromiso si el inculpado consiente libremente en ser juzgado o bien permaneciera en su territorio más de dos meses continuos en libertad absoluta, sin hacer uso de la facultad de abandonar tal país.

- III. Que el presunto extraditado será sometido a tribunal competente, establecido por la ley con anterioridad al delito que se le impute en la demanda, para que se le juzgue y sentencie con las formalidades de derecho. (Principio del debido proceso legal.)

- IV. Que será oído en defensa y se le facilitarán los recursos legales en todo caso, aun cuando ya hubiese sido en rebeldía. (Principio de audiencia.)
- V. Que si el delito que se imputa al reclamado es punible en su legislación hasta con la pena de muerte o alguna de las señaladas en el artículo 22 constitucional, sólo se le impondrá la de prisión o cualquier otra de menor gravedad que la ley fije para el caso, ya sea directamente o por sustitución o conmutación. (Principio de racionalidad de la pena.)

Que no se concederá la extradición del mismo individuo a un tercer Estado, sino en los casos de excepción previstos en la segunda fracción de este artículo. (Principio de re extradición.)

“Que proporcionará al Estado mexicano una copia autentica de la resolución ejecutoria que se pronuncie en el proceso. (Principio de corroboración”) (Reyes, 1997, pg 64).

La vinculación establece que en las tramitaciones de las solicitudes de extradición, en ocasiones se enfrenta con brusquedad, a la divergencia de formas de tramitar, examinar, condicionar y finalmente resolver solicitudes provenientes de un país, que se ajustan quizás en forma muy satisfactoria a sus lineamientos jurídicos locales, sustantivos y adjetivos, no siempre concordantes con las disposiciones y los usos procedimentales de otros países.

Como todas las naciones civilizadas reconocen y garantizan el derecho de defensa de los extraditables, es frecuente que la defensa de ellos acostumbre aprovecharse de esas divergencias de legislaciones o de precedentes judiciales, para ser ineficaces las solicitudes de un país que reclama a un delincuente.

En este orden de ideas, quizás el intento más serio que efectúan los defensores de los delincuentes requeridos para fines de extradición, está en llevar confusión al criterio de los jueces del país requerido, pretendiendo que estas autoridades judiciales caigan en la tentación de juzgar no sobre los elementos que deben cumplimentarse para declarar procedente y fundamentada una solicitud de extradición hecha por un Estado requirente, sino de evaluar con apoyo en las leyes del país requerido- si el delito por el cual fue solicitada la aprehensión, la sujeción a proceso legal, es justo y constitucional, pero no de acuerdo con la legislación y los precedentes del país requirente, sino con los del requerido. En pocas palabras se pretende en cierta forma “reproducir” un proceso penal en contra del extraditable, ahora de acuerdo con las normas jurídicas aplicables en el país donde se ha refugiado el delincuente. Se confunde, pues, procedimiento de extradición con proceso penal.

Además, no es este el único problema al cual se enfrentan quienes intervienen en estos procedimientos de extradición, pero debe entenderse que es una de las cuestiones mas destacables.

Por ello, la institución que mayoritariamente ha manejado las solicitudes de extradición, acompañadas éstas de las probanzas relacionadas con los

elementos necesarios para considerar viable una solicitud de este tipo, es precisamente la que va acumulando experiencias para manejar las solicitudes a países del exterior, aunado a su experiencia, y las reflexiones derivadas del manejo que la propia institución hace de las solicitudes hechas a nuestro país, para ser tramitadas por ella ante los jueces federales nacionales y que de acuerdo con nuestro sistema concluyen con una “opinión judicial”, que por último se pone a la consideración de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que esta dependencia tome la determinación final.

La ausencia de una polarización de todas estas solicitudes de extradición que la Secretaría de Relaciones Exteriores debe tramitar por los medios diplomáticos ante las autoridades competentes de otros países, en donde se hallan refugiados los delincuentes, en gran medida había anulado toda posibilidad de que la Procuraduría General de la República, oportunamente pudiera indicar errores, equivocaciones u omisiones en las solicitudes en las cuales dicha institución no había intervenido, y que finalmente eran admitidas cuando ya las solicitudes a que se hace mérito se declaraban improcedentes, infundadas o inatendibles.

La extradición puede ser interna o externa, una y otra pueden adquirir un carácter activo o pasivo ya sea temporal o definitivo.

❖ Interna.

Cuando se dan en el interior de los Estados Unidos Mexicanos y un Juez solicita a otro de igual materia y jerarquía la entrega de un sujeto que está

dentro del ámbito territorial en donde ejerce sus funciones, para que trasladado que fuere quede bajo su jurisdicción y competencia.

❖ Externa.

Si desde el interior o desde el exterior el funcionario competente del Estado Mexicano reclama a un nacional que reside fuera del país o a un extranjero que habita en el ámbito territorial correspondiente, este carácter también lo tiene la petición respectiva dirigida a los Estados Unidos Mexicanos por conducto del funcionario competente de otro país.

❖ Activa.

Una y otra son activas cuando los funcionarios públicos competentes proveen lo necesario para lograr en su oportunidad sea concedida su petición. La extradición es activa cuando existe el pedimento de un Estado por conducto de su representante al de otro Estado para que le haga entrega de un sujeto para ser sometido a un proceso aplicarle una pena o una medida de seguridad.

❖ Pasiva.

El carácter pasivo se refleja en la observancia por parte del Estado requerido del procedimiento necesario para determinar si procede la entrega del sujeto o la petición que hizo el Estado requirente. Se advierte que la entrega de los sujetos no es un acto discrecional sino obligatorio, siempre y cuando estén debidamente cumplidas las exigencias legales

establecidas para esos casos en el tratado, se trata de una extradición pasiva cuando el Estado requerido entrega al Estado que lo requiere a un sujeto para los fines ya señalados. La extradición en general es definitiva pero puede también ser temporal.

❖ Definitiva.

Tiene ese carácter cuando no existe obstáculo que la limite o condicione.

❖ Temporal.

Se da si existe motivo de carácter legal a que deba sujetarse en cuanto al tiempo y otro aspecto como suele ocurrir si el sujeto reclamado está sujeto a proceso en el país requerido o está cumpliendo una pena.

❖ Impropia.

Se le llama así porque se traduce simplemente en la entrega de una persona al país extranjero en donde existe un proceso o se ha dictado una sentencia en su contra, la entrega mencionada se hace por conducto de los funcionarios de la policía del país de que se trate lo reciba sin más trámite como se advierte esto es una situación de hecho, en la cual las disposiciones jurídicas no cuentan mayormente.

2.4 Requisitos y Términos de la extradición.

En los ordinales 17 y 18 de la Ley de Extradición Internacional, se advierte la

medida cautelar que prevé situaciones de carácter urgente.

En este sentido un estado extranjero puede indicar la pretensión de presentar petición formal de extradición en relación con un individuo, para lo cual solicitará se adopten medidas precautorias “arraigo o las que procedan de acuerdo con los tratados o las leyes de la materia” respecto de ella o de bienes.

Estas disposiciones se acordarán de conformidad siempre y cuando la petición del Estado requirente contenga: La expresión del delito por el cual se solicitará la extradición y la manifestación de existir en contra del reclamado una orden de aprehensión emanada de autoridad competente. Sobre este punto resalta que, no es necesario que el Estado solicitante acompañe alguna documentación a su nota petitoria, aunque usualmente se envía, por lo menos copia de la orden de aprehensión.

Bajo esta circunstancia, la Secretaría de Relaciones Exteriores, ponderará si existe fundamento para ello; en caso de ser positivo, transmitirá la petición al Procurador General de la Republica, quien de inmediato promoverá ante el juez de distrito que corresponda que dicte las medidas apropiadas, las cuales podrán consistir, a petición del Procurador, en arraigo o a las que procedan de acuerdo con los tratados o leyes de la materia (Art. 17, segundo párrafo).

Generalmente se solicita orden de detención provisional, con fines de extradición, y no de arraigo, porque la primera medida se menciona en el

artículo 119 constitucional (el nuevo texto del tercer párrafo la menciona) y lo está en el artículo 24 de la ley reglamentaria.

De conformidad con el artículo 16 de la Ley de Extradición Internacional, la petición formal de extradición y los documentos en los que se apoya el Estado solicitante, deben contener:

- I. “la expresión del delito por el que se pida la extradición.
- II. La prueba que acredite los elementos del tipo penal, y la probable responsabilidad del reclamado. Cuando el individuo haya sido condenado por los tribunales del Estado solicitante, bastará acompañar copia auténtica de la sentencia ejecutoria.
- III. Las manifestaciones a que se refiere al artículo 10, o sea: que se otorgará reciprocidad; que no será materia del proceso contra el extraditado, delitos no comprendidos en la solicitud de entrega, a menos que el extraditado lo consienta libremente o si permaneciendo en el territorio del país a quien fue entregado, por más de dos meses en libertad absoluta para abandonarlo, no hace uso de esa facultad; que será sometido a tribunal competente y juzgado con las formalidades de Derecho; que será oído en defensa y se le facilitarán todos los recursos legales, aun cuando ya haya sido condenado en rebeldía, lo cual significa que el juicio en rebeldía se tendrá por anulado; que en caso de condena no

se impondrá pena de muerte; que no se concederá la re-extradición sin consentimiento previo del Estado mexicano; y que se proporcionará a éste copia autentica de la sentencia que se pronuncie en el proceso respectivo.

- IV. La reproducción del texto de los preceptos que definan el delito y determinen las penas, lo que se refieran a la prescripción de la acción penal y de la pena aplicable y la declaración autorizada de la vigencia de estos preceptos en la época en que se cometió el delito” (Reyes, 1997, pg. 67 a 71).

Aquí se advierte que no se incluye el requisito de que se envíen textos legales posteriores a la perpetración del delito que pudieran favorecer al reclamo.

- V. El texto autentico de la orden de aprehensión que, en su caso se haya librado en contra del reclamado.
- VI. Los datos y antecedentes personales del reclamado, que permitan su identificación y, siempre que sea posible, los conducentes a su localización.

También la traducción al español de los documentos que estén escritos en otro idioma.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia del Poder Ejecutivo, examinará la petición formal que reciba del país extranjero y, de encontrar que no llena los requisitos del artículo 16, lo comunicará al país solicitante para que subsane las omisiones o defectos que se señalen –de haber detención provisional esto debe complementarse dentro del plazo que se haya fijado para presentar la petición formal (Art.29) (Reyes, 1997, pg. 67 a 71).

De tal modo, queda perfectamente establecido que la Procuraduría General de la Republica, en el cumplimiento del encargo que se le precisaba en el momento de la expedición de la Ley Orgánica que actualmente rige y en la reiteración que la reforma establece no se limitará a ser simplemente un medio tramitador de solicitudes de extradición no provenientes de la propia institución.

Conocerá del asunto el juez de distrito del lugar donde se encuentre el reclamado y si se ignora su paradero, conocerá el Juez de Distrito en Materia Penal que este de turno en el Distrito Federal. (Art. 22, en relación con los artículos. 48 y 50 fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

El juez de distrito no es recusable y sus actuaciones no admiten recurso alguno; tampoco son admisibles cuestiones de competencia (art. 23).

La intervención que en nuestro sistema jurídico se ha dado al juez de distrito, aun antes de existir texto al respecto en la Constitución Federal, como lo hay desde 1917 en el texto del artículo 119 donde expresamente se

dió intervención a un órgano judicial que por la índole de la materia habría de ser juez federal, se explica por triple razón:

La primera radica en el propósito existente ya desde que se dictó la Ley de la Extradición de 19 de mayo de 1897 derogada por la que existe actualmente de encomendar la función de consulta técnica legal a un órgano cuya capacitación profesional se presume en virtud de las actividades que ordinariamente le corresponden en el ejercicio de la jurisdicción en el ramo penal y de las que simultáneamente tiene como juez de amparo, lo cual implica su calidad de experto en Derecho Constitucional, Derecho de Amparo, Derecho penal y Derecho Procesal.

La segunda razón estriba en que por no comprenderse el juez de distrito dentro de la estructura organizacional del Poder Ejecutivo, si no dentro de la correspondiente al Poder Judicial, se caracteriza por su independencia frente a aquel Poder, lo que trasciende a garantizar que emitirá su opinión con plena libertad de criterio.

La tercera razón se edifica en la circunstancia de que ya los artículos 14, 16 y 19 de la Constitución de 1857, en relación con el 96, interpretado éste por analogía por tratarse de la aplicación de tratados o de la ley que suple su falta, daban base para que se entendiera reservada a la protesta judicial federal la competencia constitucional para ordenar la detención por lapso superior a setenta y dos horas tratándose de la aplicación de preceptos de carácter federal. Esta última razón se obtiene hoy de los artículos 11, 14, 16 y 19 de la Constitución de 1917, reformada pero sobresale el dispositivo de su artículo 119 que preveía de origen –y actualmente sigue previendo, con

mayor claridad, porque ordena la intervención de la autoridad judicial-, “que...el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención... por dos meses (hoy sesenta días) cuando fuere internacional”.

Si el Juez ordenó la detención solicitada en la petición formal, al ser puesto el reclamado a su disposición dictara auto decretando su prisión preventiva y señalando fecha y hora para la audiencia en la cual se le hará saber el motivo por el que está detenido, su derecho a designar defensor o a que se le designe uno de oficio, asentándose lo relativo a la aceptación del que quede designado (art. 25 primer párrafo); y si tiene o no derecho a libertad provisional conforme a nuestra legislación (art. 26).

El detenido podrá solicitar el diferimiento de la audiencia hasta en tanto acepte su defensor, cuando éste se encuentre presente en el momento de la designación (art. 24 ultimo párrafo).

En esa audiencia, además de lo que antes quedo indicado, se darán a conocer al detenido las constancias del expediente para que por si mismo o por conducto de su defensor, pueda oponer excepciones, concediéndosele para esto hasta tres días (art. 24).

Las excepciones sólo pueden ser:

- I. La de no ajustarse la petición al tratado respectivo o, en su defecto, a la ley.

II. La de ser persona distinta de aquella que se reclama (art. 25).

Si el reclamado no opone excepciones en el plazo antes mencionado o consiente expresamente en su extradición, el Juez procederá sin más trámite, a emitir su opinión dentro de tres días (Art. 28.)

En caso contrario, es decir, si opusiera excepciones, se abrirá un término probatorio de veinte días, que podrá ampliarse por el juez en caso necesario, previa vista al Ministerio Público; en dicho plazo el Ministerio Público también podrá aportar las pruebas que estime pertinentes (art. 25 último párrafo).

Aunque la ley no prevé que durante la detención provisional se puede conceder al reclamado su libertad bajo caución, se estima que no habiendo al respecto texto prohibitivo alguno, no cabrá siquiera discutir sobre ese derecho que emana de la fracción I del artículo 20 constitucional para todo inculcado y, aunque el procedimiento de extradición no es un proceso penal, la calidad de inculcado no dejará de corresponderle al reclamado; y si acaso a la petición no aporta datos suficientes para llegar a precisar si el delito de que se trate permite la libertad bajo caución conforme a la ley mexicana, la falta de esos datos no puede originar un impedimento para concederla, ya que de lo contrario se causaría al reclamado un perjuicio por una circunstancia que no lo es imputable.

Además, si la petición de detención provisional se refiere a una orden de aprehensión motivada por haber sentencia y pena de prisión y tener el reclamado la condición de prófugo, la procedencia de la libertad provisional

se justificará si el delito lo permite, de acuerdo con la legislación mexicana, en virtud de que resultaría aberrante negarla durante la detención provisional lo que se puede conceder habiendo petición formal y para el caso de esta última el artículo 26 de la Ley de Extradición Internacional dispone:

Artículo 26.- El Juez atendió a los datos de la petición formal, a las circunstancias personales y a la gravedad del delito de que se trata, podrá conceder al reclamado, si éste lo pide, la libertad bajo fianza en las mismas condiciones en que tendría derecho a ella si el delito se hubiere cometido en territorio mexicano.

La circunstancia de que este precepto no prohibía la libertad caucionada en caso de que la solicitud de extradición se apoye en una sentencia condenatoria, se entiende si se tiene en cuenta que aun no emite opinión el juez de distrito sobre si cabe o no obsequiar la petición de entrega; consiguientemente, su detención es preventiva y a esto se agrega que no se está ante un procedimiento de ejecución de sentencia.

Si la opinión del juez es en el sentido de que procede entregar al reclamado, revocará la libertad caucional y si no se presenta al ser citado, ordenará de nuevo su detención a fin de que quede a disposición de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En estos aspectos el juez se sujetará a las disposiciones que rigen en materia de libertad provisional bajo caución, contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales, porque la Ley Federal de Extradición, en su artículo 4º, previene que cuando en ella “se haga referencia a la ley penal

mexicana, deberá entenderse en el Código Penal del Distrito Federal en Materia Común y para toda la Republica en Materia de Fuero Federal, así como todas aquellas leyes federales que definan delitos”, y el principio de congruencia lleva a considerar que si en lo sustantivo se debe atender al mencionado Código Penal aplicable en materia federal, en aspectos procesales conciliables con los fines del procedimiento de extradición internacional, como es la libertad provisional bajo caución, se ha de aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales.

De no concedérsele la libertad bajo caución, el reclamado permanecerá detenido por un plazo que no ha da exceder de sesenta días a partir de la fecha de detención, en espera de la petición formal de extradición que deberá presentar el Estado requirente a la Secretaría de Relaciones Exteriores. En la ley anterior el plazo era de tres meses, su reducción a “dos meses” arranca de la Constitución de 1917, según el texto anterior de su artículo 119, plazo que a partir de las reformas publicadas el 3 de septiembre de 1993, es de “sesenta días”. En los tratados puede estar fijado plazo diverso, pero en virtud del principio de supremacía de la Constitución, no se podrá aplicar el que exceda de los sesenta días, de ser menor si se aplicará por favorecer al reclamado.

Sobre este punto es indispensable decir, con toda precisión, que aunque la Ley de Extradición Internacional siga hablando de dos meses en su artículo 18, como lo hacia antes el segundo párrafo del artículo 119 constitucional, esa mención debe considerarse substituida por la de sesenta días, para respetar lo que ahora dice este precepto.

También es indispensable advertir que dicho plazo se ha de computar desde el momento en que el sujeto es aprehendido en cumplimiento de la orden del juez, como establece el nuevo texto de aquel último párrafo, y no a partir de la fecha en que el juez notifique a la Secretaria de Relaciones Exteriores que la detención del reclamado quedó consumada, como ha sucedido en algunos casos, por una mala lectura y peor interpretación del segundo párrafo del artículo 18 de la ley reglamentaria mencionada, y por una inapropiada aplicación extensiva del artículo 35 de la propia ley (Reyes,1997, pg. 74).

Si aquel plazo de sesenta días transcurre sin que se reciba la petición formal, cesarán las medidas precautorias, pero esto no impide que si se recibe posteriormente la petición formal se proceda a tramitarla y que despachen otras medidas precautorias, inclusive nuevamente la detención del reclamado, pues no hay prohibición de esto en la ley vigente, como si la hubo en el artículo 14 de la ley de 1897, donde se disponía que "habiendo prisión provisional" de no presentarse la "demanda" dentro del plazo que se hubiere fijado, "el detenido será puesto en libertad y no se volverá a aprehenderlo por la misma causa".

De recibirse en tiempo la petición formal, el Juez debe dictar auto decretando la prisión preventiva del detenido para los efectos del trámite del procedimiento formal de extradición, y en el mismo proveído señalará fecha y hora para la audiencia a que se refiere el artículo 24 de la ley (Reyes, 1997, pg. 74).

Una vez que haya transcurrido el plazo probatorio que se refirió, o antes de que éste fenezca si ya se desahogaron las pruebas propuestas, el

Juez emitirá dentro de los cinco días siguientes, opinión, en la cual podrá considerar de oficio o excepciones que no hubieren alegado el reclamado o su defensor, enviándola con el expediente relativo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a cuya disposición quedará el reclamado en el lugar donde se encuentre detenido (Arts. 27 y 29).

La calidad de opinión asignada a la resolución que el Juez de Distrito dicta para cerrar el periodo o fase cognoscitiva y de consulta, mas la necesidad de que el procedimiento sea pronto y sin complicaciones procesales, conjugadas con la finalidad esencial del procedimiento de atender una petición de Estado extranjero concerniente a la entrega de un indiciado, procesado o reo sentenciado, y con la circunstancia de que la decisión sobre la entrega corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, explican y justifican el contenido del artículo 23 de la Ley de Extradición Internacional, en el sentido de que tal opinión no sea recusable, sus acuerdos no recurribles y que no acepten cuestiones de competencia.

Por otra parte, la prevención que contiene la parte final del tercer párrafo del artículo 119 constitucional, en el sentido de que "el auto del Juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales", sólo puede referirse al proveído del juez por el cual ordene tramitar la solicitud de detención provisional con fines de extradición, que le haya sido turnada por el Procurador General de la República y en el cual se ordene la detención del reclamado solicitada por el mismo procurador, lo que se ha de comunicar al Estado requirente para que precisamente dentro de ese plazo presente la petición formal correspondiente, ya que de existir un plazo menor fijado en un tratado, éste será el aplicable.

Se basa esa opinión en las siguientes razones:

“a) Al hablar el texto constitucional de "el auto del juez que mande cumplir la requisitoria", nos proporciona dos elementos para la interpretación. El primero, que obviamente se refiere a un proveído con calidad de mandato judicial; y el segundo, que al hablarnos de que se mande cumplir la requisitoria, ésta no puede ser otra sino la solicitud proveniente del Estado que se interese en obtener la entrega del reclamado y cuyo cumplimiento, en el ámbito judicial, no puede consistir más que en abrir el procedimiento del que va a conocer el juez.

b) El plazo en cuestión no se puede referir a la tramitación total del procedimiento para que se llegue a emitir la opinión del juez, ni menos comprendiendo el momento en que se emita la resolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues resultaría muy breve y, por lo mismo insuficiente, para permitir al Estado requirente la aportación de las constancias que apoyen la solicitud y también para permitir al reclamado una defensa adecuada; pero sobre todo, porque al concluir el procedimiento judicial el juez no va a resolver nada respecto a que se conceda o no la entrega, ya que solamente emitirá una opinión que deja a la Secretaría en libertad de decisión” (Reyes,1997,pg. 88).

No obstante que el artículo 18 de la Ley Federal de Extradición establece que la presentación de la petición formal se ha de hacer dentro del plazo "de dos meses contados a partir de la fecha en que se hayan cumplimentado las medidas señaladas en el artículo anterior (o sea, las medidas precautorias, como sería la de detención del reclamado), por ser esa una disposición secundaria y que como reglamentaria no puede modificar el precepto superior reglamentado, el plazo ha de ser el de sesenta días de que habla la Constitución y su computo se debe hacer a partir de la detención del reclamado, no a partir de la fecha en que la

Procuraduría General de la República, por conducto de la Agencia Federal de Investigaciones, lo ponga a disposición del Juez de Distrito, por que como la detención la ejecuta la policía en cumplimiento de la orden de detención que aquel Juez despachó al mandar cumplir la requisitoria, desde ese momento ha de tener justificación la privación de libertad de aquella persona, y esa justificación no puede dársela más que el mandamiento judicial de detención.

Al ser puesto el detenido a disposición del Juez, éste debe dictar auto de detención legal, ya sea para mantenerlo en ella en tanto se recibe la petición formal si es que el procedimiento se inició por petición provisional, enterándolo del motivo y fundamento de esa detención; dándole oportunidad de designar defensor o designándole el de oficio si no puede o no quiere designarlo; haciéndole saber si tiene o no derecho a obtener libertad caucionada y el término de que dispone el Estado requirente para presentar petición formal de extradición; e igual debe proceder para mantenerlo detenido sujeto a la petición de extradición formal cuando ya se tenga presentada, desarrollándose enseguida el procedimiento judicial por todos los cauces que la ley señala y a los cuales ya hicimos referencia anteriormente.

En suma, una vez analizado lo expuesto, se puede concluir, que conforme nuestra legislación, el procedimiento de extradición internacional es un procedimiento *sui generis*, en el que participan órganos administrativos que son la Secretaría de Relaciones Exteriores que es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal a través de la cual se manejan las relaciones con otros países y la Procuraduría General de la República que además de ser la dependencia del Poder Ejecutivo a través de la cual se realiza la función de

averiguación de los delitos y de persecución de los responsables, tiene también a su cargo la función de consejero legal del Gobierno Federal; y participa también un órgano del Poder Judicial de la Federación, que es el juez de Distrito, quién actúa como instructor de un procedimiento de consignación y emisor de una opinión, la que como tal no tiene fuerza obligatoria pero si constituye un dictamen sobre los aspectos constitucionales y legales del caso de que se trate.

El Juez de Distrito ha proporcionado de ese modo orientación jurídica a la Secretaría de Relaciones Exteriores que ha de emitir la decisión soberana del Poder Ejecutivo Federal determinante de la situación en que ha de quedar el reclamado, ya sea que se conceda o se niegue la entrega solicitada por uno o por más Estados extranjeros.

Eventualmente participarán órganos jurisdiccionales en el ramo de amparo, si el reclamado acude a esa vía para atacar la resolución de entrega que dicte la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Al respecto cobra aplicación el criterio cuya voz y universo dicen:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Julio de 2001

Tesis: 2a. CX/2001

Página: 507

EXTRADICIÓN INTERNACIONAL NO CONSTITUYE UNA CONTROVERSIA JUDICIAL Y ES INEXACTO QUE LOS TRIBUNALES JUDICIALES FEDERALES SEAN LA UNICA AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER Y RESOLVER LOS REQUERIMIENTOS RELATIVOS (ARTÍCULO 104, FRACCION I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

Si se toma en consideración, por un lado, que conforme a la interpretación histórica de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la participación de la autoridad judicial en los procesos de extradición, se reduce a la emisión del auto que mande cumplir la requisitoria y, por otro, que en el propio texto legal de manera exprese se establece que corresponde al Ejecutivo Federal y no a los Gobiernos de los Estados llevar a cabo todos y cada uno de los trámites correspondientes a la extradición, resulta inexacto considerar a los tribunales del Poder Judicial de la Federación como la única autoridad competente para conocer y resolver los requerimientos de extradición internacional. Ello es así, porque para que fueran competentes los tribunales de la Federación para resolver las extradiciones internacionales al amparo del artículo 104, fracción I, de la propia Carta Magna, se necesitaría que existiera una controversia, es decir, un proceso entre partes legitimadas sometidas a la potestad jurisdiccional de nuestra nación, lo que no sucede tratándose de la extradición entre Estados soberanos, en donde uno es el Estado requirente y otro el Estado requerido, por lo que la relación que se da entre ambos no puede ser otra que de naturaleza internacional, de donde se deduce que no únicamente puede ser competencia de un tribunal nacional un asunto de naturaleza supranacional, sino que, además, el sujeto a extraditar no tiene legitimación activa, en tanto que la extradición es un acto entre

Estados, por lo que de darse la negativa a una extradición por parte del Estado requerido, el perjuicio sería para el Estado requirente. Esto es, de aceptarse que la relación jurídica se da entre el Estado requirente y el súbdito reclamado, ello tampoco podría originar la competencia de un tribunal del Estado requerido, ya que por lógica jurídica y mayoría de razón, no se surte dicho atributo a su favor por la naturaleza de las partes, en especial por ser una de ellas un Estado extranjero; sin que sea posible perder de vista que la decisión sobre la extradición solicitada por un Estado extranjero es una facultad del Ejecutivo, toda vez que es un acto que atañe a las relaciones con otros Estados de la comunidad mundial que debe regularse por el principio de reciprocidad internacional, a fin de salvaguardar la aplicación y el respeto de los derechos fundamentales del hombre consagrados en la Constitución.

En consecuencia, como la concesión de la extradición constituye un acto exclusivo de la soberanía nacional, cuya decisión se reserva al criterio del Ejecutivo Federal, que no necesita, constitucionalmente, la sustanciación de un juicio previo, ni que exista controversia alguna que deban conocer los tribunales de la Federación, es inexacto considerar que quien deba resolver los requerimientos de extradición Internacional sea el Poder Judicial Federal, por lo que es perfectamente válido que el Ejecutivo conozca, trámite y resuelva dicha extradición, limitándose la participación de la autoridad judicial, constitucionalmente, a dictar el auto que mande cumplir la requisitoria (Reyes,1997, pg. 65).

Amparo en revisión 79/2000. Donald Phillip Havenar. 27 de abril de 2001. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Maria Elena Rosas López.

2.5 Autoridades que intervienen en la Extradición.

El artículo 119 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece concretamente que corresponde al Poder Ejecutivo Federal tramitar las solicitudes de extradición recibidas por Estados extranjeros.

El artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que el Poder Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios, contará con Dependencias de la Administración Pública Centralizada. Asimismo, el artículo 26 de este ordenamiento legal, indica cuáles son las Dependencias que componen al Poder Ejecutivo, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Secretaría de Relaciones Exteriores

La supracitada ley, otorga a la Cancillería la facultad de intervenir por conducto del Procurador General de la República en los procedimientos de extradición internacional conforme a la ley o tratados, como se observa en su artículo 28 fracción XI.

Se puede observar, que en el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su artículo 34, fracción VII, se le confieren atribuciones a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores para intervenir en los procedimientos de extradición. En la práctica se observa que tiene la función operativa por parte de la Cancillería en la tramitación de los procedimientos de extradición, teniendo la

responsabilidad de analizar jurídicamente la procedencia de un pedimento de extradición o bien de rehusar la misma.

- Procuraduría General de la República

De acuerdo con lo señalado en la Constitución Política, que establece claramente que el monopolio de la acción penal radica en el Ministerio Público, y en los casos de extradición activa, el Procurador General de la República ejercita esta acción de solicitar una detención con fines de extradición internacional ante un Juez de Distrito de manera exclusiva.

En el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que la Procuraduría General de la República forma parte de la Administración Pública Centralizada. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en el artículo 4, fracciones II inciso d) y III, establece el marco de las facultades de esa institución para intervenir en el procedimiento de extradición.

La Dirección General de Extradiciones y Asistencia Jurídica de la citada Representación Social Federal, es la Unidad Jurídica encargada de dar trámite correspondiente a las solicitudes de extradición.

- Poder Judicial Federal por conducto de los Juzgados de Distrito en Materia Penal

De conformidad con lo que establece el artículo 51, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, es competencia de los jueces de Distrito

en Materia Penal conocer de los procedimientos de extradición internacional. Al respecto, la Ley de Extradición Internacional determina en su Artículo 22 lo siguiente:

“Artículo 22.- Conocerá el Juez de Distrito de la jurisdicción donde se encuentre el reclamado. Cuando se desconozca al paradero de éste, será competente el Juez de Distrito en Materia Penal del Distrito Federal.”

No ocurre regularmente, pero llega a suceder, que del procedimiento de extradición conoce un Juzgado de Distrito que resuelve de otra u otras materias además de la penal, esto en virtud de que no todos los estados de la República Mexicana se dividen los jueces por Materia como ocurre en el Distrito Federal.

- La Secretaría de Gobernación

La intervención de la Secretaría de Gobernación es en virtud de la fracción XXVI, del artículo 27 de la referida Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el artículo 7 de la Ley General de Población, por cuanto hace a la salida de los extranjeros del territorio nacional, situación que se actualiza al momento de que el Gobierno de México concede la Extradición de un extranjero y ordena su entrega al Estado Requirente.

La intervención de la Secretaría de Gobernación, una vez que una solicitud formal ha sido concedida, y ha quedado firme, el artículo 34 de la Ley de Extradición Internacional dispone que la entrega del reclamado se efectuará por conducto de la Procuraduría General de la República, previo aviso de la Secretaría de Gobernación.

CAPÍTULO 3

PODER EJECUTIVO FEDERAL

3.1 Fundamento Constitucional

El texto del artículo 89 constitucional produce la impresión de que el Presidente de la República dispone de un reducido número de facultades constitucionales. Sin embargo, no es exacta esa apreciación porque la función primordial que tiene este servidor público es de efectos multiplicadores: además, deben considerarse las atribuciones que le asignan otros preceptos constitucionales, además de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso.

Como se ha indicado , la propia Constitución al señalar la naturaleza del cargo del titular del Ejecutivo lo ubica como el funcionario totalmente responsable de la Administración Pública Federal de ahí que nos resulte evidente y natural también, que el Presidente de la República tenga absoluta libertad para nombrar a los secretarios de Estado.

Lo anterior deja muy claro que una de las principales características del Ejecutivo Federal consiste en que su titular esté en aptitud jurídica de nombramiento en términos muy amplios. No deja de llamar la atención lo reiterativo que pudiera parecer que la propia Constitución, en el dispositivo antes señalado indique, que se trata de que el Presidente nombre y remueva libremente a los secretarios de Estado. Al decir libremente, pareciera un énfasis muy importante en cuanto a nuestro régimen presidencial, en el sentido de que nadie debe ni puede intervenir en esta designación: sólo corresponde al Presidente de la República.

3.2 Facultades.

3.2.1 Como Jefe de Estado.

Con esta calidad, el presidente de la República tiene la representación del Estado mexicano ante los organismos internacionales y frente a otros Estados. En consecuencia tiene facultades para hacer ingresar y retirar a México de esos organismos; para establecer y suprimir las relaciones con otros Estados; para celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la Aprobación del Senado; para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el artículo 89 fracción VIII.

3.2.2 Como jefe del Gobierno Federal.

El Presidente de la República desarrolla el gobierno de la Federación; sus atribuciones se significan en la aplicación, en la esfera administrativa, de las normas generales de rango federal. En el ejercicio de estas atribuciones el presidente expide reglamentos, decretos, acuerdos e imparte órdenes; también suscribe convenios de colaboración con los estados y municipios de la República.

3.2.3 Legislativas.

Tiene la facultad de presentar proyectos de la ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, para que, discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra según sea el caso, se expidan por éste como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo. Es obvio

que dicha facultad comprende la de proponer modificaciones en general a las leyes vigentes sobre cualquier materia de la competencia federal de dicho Congreso o de la que tiene como legislatura local para el Distrito Federal. Asimismo, implica la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, a efecto de que, previa su aprobación por el Congreso de la Unión, se incorporen a la Ley fundamental de conformidad con lo establecido en su artículo 135.

La facultad de iniciar leyes que el artículo 71, fracción I, de la Constitución, otorga al Presidente de la República siempre se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo para con los órganos encargados de su expedición. En México todas las constituciones que han regido lo previeron, pues se ha considerado con toda justificación que es dicho funcionario quien, por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad dinámica del país y quien, por conocerla en los problemas y necesidades puede resolverlos y satisfacerlas adecuadamente.

La colaboración presidencial en las tareas del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras integrantes no sólo concierne a la función legislativa, sino a la político-administrativa de tales órganos, que se traduce en la expedición de decretos en sentido material, según se advierte del artículo 71 en su fracción I.

3.2.4 Facultad reglamentaria.

Esta facultad está concebida en la siguiente fórmula que emplea la fracción

I del artículo 89 constitucional: “Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión”. Proveer significa hacer acopio de medios para obtener o conseguir un fin. Éste consiste, conforme a la disposición invocada, en lograr “la exacta observancia” o sea, el puntual y cabal cumplimiento de las leyes que dicte dicho Congreso. Sin embargo, creemos que dicha facultad sólo la debe ejercer el Presidente de la República en la esfera administrativa, esto es, en todos aquellos ramos distintos del legislativo y jurisdiccional.

El ejercicio de la facultad presidencial se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte al Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados “Reglamentos heterónomos” que, dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario, y ni siquiera los secretarios de Estado o jefes de Departamento, tiene competencia para elaborarlos.

La facultad reglamentaria con que está investido el Presidente de la República no se agota en la expedición de reglamentos heterónomos. También se desarrolla en lo que concierne a los reglamentos autónomos que son los de policía y buen gobierno de que habla el artículo 21 constitucional. Estos últimos no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente para dar las bases generales conforme a las que ésta deba aplicarse con más exactitud en la realidad, sino que por sí mismos establecen

una regulación a determinadas relaciones o actividades. Ahora bien, aunque tales reglamentos no detallen disposiciones de una ley propiamente dicha, ésta debe autorizar su expedición para normar los casos o situaciones generales que tal autorización comprenda. En otras palabras, si la ley establece una cierta normatividad a través de sus diferentes disposiciones, al Presidente de la República incumbe la facultad reglamentaria para pormenorizar éstas mediante reglas generales, impersonales y abstractas a fin de lograr en la esfera administrativa su exacta observancia en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución, en cuyo caso se está en presencia de los llamados reglamentos heterónomos, los que para tener validez jurídica no deben rebasar el ámbito de las prescripciones legales reglamentadas.

3.2.5 Administrativa

La órbita competencial del Presidente se compone primordialmente de facultades administrativas, en cuyo ejercicio este alto funcionario realiza actos administrativos de muy variada índole. El conjunto de estos actos integra la función administrativa, la cual, en su implicación dinámica, equivale a la administración pública del Estado.

El acto administrativo, independientemente de su contenido material, se caracteriza por los elementos concreción, particularidad y personalidad frente a los actos legislativos o leyes, y respecto de los actos jurisdiccionales, que también ostentan los mismos elementos, en que, a diferencia de éstos, no resuelven ninguna cuestión controvertida. La competencia administrativa del Presidente se forma con todas aquellas facultades que lo autorizan para

realizar actos de variada substancia material que no importen solución contenciosa alguna y que presentan los elementos mencionados.

3.2.6 De nombramiento

El presidente puede designar libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, a los oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales. Tratándose de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles y oficiales superiores de tales cuerpos armados, empleados superiores de Hacienda y Ministros de la Suprema Corte, el presidente puede nombrarlos, pero para que el nombramiento surta efecto se requiere de la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso.

3.2.7 De remoción

Estas facultades las puede ejercitar el presidente libremente en lo que concierne a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda. La remoción de los empleados burocráticos federales no la puede hacer el presidente “ad libitum”, sino con causa justificada, según lo ordena la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional, en relación con la fracción II del artículo 89.

3.2.8 De Defensa y Seguridad nacionales

Esta facultad las tiene como jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y

fuerza Aérea, incumbiéndole el mando supremo de estos cuerpos para hacer frente a la grave responsabilidad que tiene a su cargo, en el sentido de defender el Estado mexicano, a su territorio y población contra agresiones exteriores y asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos interiores (art. 89, fracs. VI y VII). Congruentemente con estas facultades, dicho alto funcionario está también investido con la de declarar la guerra en nombre de México “previa ley del Congreso de la Unión”.

3.2.9 En materia Diplomática.

Conforme a ellas (art. 89, frac. X) el presidente es el director de la política internacional de México y sólo a él le compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan a establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del orbe sobre la base del respeto recíproco de su independencia, libertad y dignidad, así como las que se orienten a fomentar el intercambio comercial con ellas mediante la celebración de tratados y convenios cuya aprobación incumbe al Senado (artículos 76, frac. X y 133 constitucionales) y no al Congreso reunido, como indebidamente lo dispone la fracción X del artículo 89.

3.2.10 De relación Diplomática.

El presidente, en la situación constitucional de interdependencias y colaboración que ocupa frente al Congreso de la Unión, siempre está en constantes atribuciones con este órgano del Estado. Tales relaciones se producen por distintos actos que en el desempeño de sus facultades realiza

el mencionado funcionario, principalmente frente al Congreso, a las Cámaras que lo componen y a la Comisión Permanente.

3.2.11 En relación con la justicia.

Es obligación presidencial facilitar al Poder Judicial los auxilios que sus órganos requieran para el expedito ejercicio de sus funciones (art. 89 frac. XII) mediante el suministro de la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en cada caso concreto.

Además corresponde al Presidente “conceder, conforme a las leyes, indultos a reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común”. El indulto a que esta disposición constitucional se refiere es el llamado “por gracia”, no el necesario, si no el que se pueda otorgar en los casos en que el interesado hubiese prestado importantes servicios a la nación.

3.2.12 Jurisdiccionales.

El acto jurisdiccional se distingue del administrativo en que aquél persigue como finalidad esencial y sin que en pureza procesal sea necesariamente una sentencia, la resolución de algún conflicto o controversia jurídica o la decisión de cualquier punto contencioso, objetivos a los que no se orienta el segundo.

Por facultades jurisdiccionales se entiende el derecho de cualquier órgano del Estado para desempeñar la finalidad mencionada. Aunque la competencia constitucional del Presidente de la República esté integrada primordialmente con las facultades administrativas que se han reseñado y comprende también a las legislativas en los términos igualmente aludidos, incluye asimismo de modo excepcional, facultades jurisdiccionales. Así, cuando se trata de cuestiones contenciosas por límites de terrenos comunales que se susciten entre dos o más núcleos de población, a dicho funcionario compete resolverlas en primera instancia según el procedimiento que prevé y regula la legislación agraria.

3.3 Análisis de las Facultades.

En México, el Poder Ejecutivo Federal resulta ser el principal foco del poder; su predominio sobre los órganos Legislativo y Judicial de la Federación y el control que ejerce sobre los estados son factores que permitieron la estabilidad política y la paz social durante la etapa pos revolucionaria. Sin embargo, esos factores representan, ahora, serios obstáculos para el desarrollo de la nación por que impiden la eficacia del orden normativo nacional y de la Constitución frente a una sociedad que cotidianamente reclama mayor participación política y más justicia social manifestando su repudio a la concentración del poder. Cada institución constitucional tiene una precaria proyección en la realidad; el fenómeno se explica, en gran medida, en el enorme poder del Presidente.

El reto de la comunidad nacional consiste en mantener una figura presidencial vigorosa; tan fuerte que evite la anarquía y, al propio tiempo,

respete formal y materialmente las instituciones constitucionales propiciando la ampliación de los espacios políticos de la población; respetando a los órganos Legislativo y Judicial de la Federación y fortaleciendo a los estados y a sus municipios.

El orden federal engloba varias especies; su ejercicio está asignado a diversos titulares; el primero al que la constitución da el calificativo de suprema, se confía al Presidente de la República: Artículo 80 se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo. Explica el calificativo y la circunstancia de que se usa sólo para distinguirlo de otros, aunque el término no corresponda a la función. A cada uno de los órganos federales previstos en la constitución les ha sido atribuida, en menor o mayor medida, la posibilidad de ejecutar, no obstante que por su organización, naturaleza y facultades estén estructurados para realizar preferentemente otras funciones; esto es así por un imperativo elemental: cada cuerpo debe contener en sí los elementos para hacerse obedecer, subsistir y defenderse de la acción, voluntaria o involuntaria, de los otros órganos o poderes que tiendan a invadir su esfera.

La especie federal ejecutiva es la que se confía a la rama judicial, en especial a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal; éstos, según sea el caso, hacen nombramientos de magistrados y jueces, los cambian y promueven, ejercen su presupuesto, concedan licencias y practican averiguaciones.

Independientemente de esas facultades de ejecución, que en términos generales son de naturaleza administrativa, cada uno de los tribunales está

facultado y obligado a proceder a la ejecución de sus determinaciones (arts. 400 y 503 del Código Federal de Procedimientos Civiles), existe la atribución expresa y cuenta con los funcionarios ejecutores respectivos. El Presidente de la República está obligado a prestar auxilio a dichos tribunales.

3.4 Exceso de las Facultades

De la letra de la Constitución no se puede inferir en sí mismo que haya una preponderancia excesiva en las atribuciones del Poder Ejecutivo que opaque de manera muy considerable al Poder Legislativo. Antes al contrario, nuestro sistema de gobierno presidencial establece un régimen de coordinación y cooperación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, que genera la necesidad de una estrecha convivencia y de puntos de acuerdo para la gobernabilidad del país.

En lo que hace a los últimos 70 años, que existe una preponderancia en cuanto al poder real del Ejecutivo respecto del Poder Legislativo, lo anterior debido a la existencia de un partido único, que concentró la participación y ejercicio efectivo del poder. Baste mencionar que durante muchos años, la gran mayoría, de los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores, supeditaban en gran medida su voluntad, a la del Presidente de la República.

El Presidente de la República en turno durante esta época no imponía en todos los casos su voluntad absoluta o totalitaria, como algunos lo han supuesto, sino que al interior de su propio partido el Presidente hacía las ponderaciones específicas; valoraba la posición de los diferentes grupos del poder al centro de su partido; las diferentes corrientes de la sociedad en tal o

cual tema, y una vez efectuadas estas ponderaciones tomaba el liderazgo de determinadas iniciativas que implicaban en ocasiones actos ejecutivos de trascendencia y en otras reformas constitucionales y legales, siendo respaldado por la gran mayoría de los integrantes del Congreso de la Unión y los gobiernos de los estados, en su caso.

El titular del Ejecutivo, amén de las facultades que de suyo implican nuestro régimen constitucional, goza de otras que le son inherentes sin necesidad de que en rigor pudieran implicar necesariamente una violación al estado de derecho. En este sentido, desde nuestro punto de vista, lo que se quiere decir, es que el Presidente de la República gozó durante mucho tiempo de un liderazgo mucho más amplio que el meramente derivado del propio régimen constitucional. Lo cual ubicado en su contexto; si en el ámbito de líder supremo de la nación se cometían excesos que pudieran incidir en ilícitos, desde luego que desde el punto de vista constitucional, pudieran resultar justificables dichos actos del titular del Estado y del gobierno, por el exceso de facultades que le confiere nuestro ordenamiento máximo.

Así, el titular del Ejecutivo tenía un poder prácticamente no oponible por ninguna otra fuerza: vaya, para muchos, era mucho más que simplemente el fiel de la balanza que alguna vez se refirió el tratadista de la teoría del Estado y ex Presidente José López Portillo.

En materia económica, por ejemplo, esa concentración excesiva de poder del Presidente de la República se reflejaba en la posibilidad de tomar decisiones de manera unilateral muy elevadas, que pudieran incluso llegar a perjudicar o por lo menos ir en contra del consenso de los grandes factores

de poder en materia económica en el país. Se debe insistir en cuanto a que un régimen democrático, la falta “real” de división de poderes por una excesiva acumulación del mismo en el titular del Ejecutivo, desde luego que no resulta justificable pero, también debe verse en el contexto histórico en el que tuvo verificativo.

Cuando se habla de presidencialismo mexicano y con ello de los excesos que hemos mencionado, erróneamente también se pretende ubicar al titular del Ejecutivo como el autentico personaje que decide en cada uno de los rincones de la vida política del país y nos parece que tal afirmación también en sí misma es excesiva. Es cierto, que el Presidente de la Republica en ocasiones tuvo excesos durante las décadas pasadas. Pero por lo general se trató en rigor, de una suerte de coordinador con mayor poder que los demás, pero en la generalidad de los casos otorgando estabilidad y un status mínimo de libertad.

Se insiste que en efecto, aglutinaba una serie de facultades reales en la mayoría de los casos sin estar especificadas en la norma constitucional, pero en sí mismas tampoco pudieran suponer que implicaran actos ilícitos, si bien es cierto que en este sentido también hubo excepciones que en algún sentido marcaron excesos en virtud de los cuales seguramente perdió en gran parte credibilidad.

A nuestro juicio, mientras el Presidente de la República, ejerza sus atribuciones en apego real y pleno a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y, por lo tanto, sin utilizar su ejercicio público del poder y los recursos públicos para beneficio de su

partido, está actuando acorde con el mandato constitucional y simultáneamente y sin vulnerar lo anterior, puede ser un sujeto activo de su partido político y por ser la figura más importante del partido es obvio que también lo lidere, pero se insiste, siempre y cuando no utilice su poder de mando público, su investidura o los recursos públicos a favor de su partido político.

En cuanto a que el titular del Poder Ejecutivo, por momentos y en forma muy atinada parecía que actuaba como un jefe de Estado y de gobierno perfectamente imparcial e impulsaba a su partido político parecía que el presidente incurría en contradicciones ya que por momentos aparentemente sólo ocupaba a su partido político cuando era necesario que lo apoyara en alguna de sus decisiones, algunas muy amargas y después se desprendía de su partido político, el cual en las elecciones en turno ya sean municipales, de legislaturas locales o de gobernaturas de los estados, o bien de diputaciones o senadurías federales pagaba el costo de las decisiones de su presidente, el cual simple y sencillamente se separaba de su partido político en algunos aspectos concretos.

Lo cierto es que a partir del presidente Ernesto Zedillo fue mucho más claro y aparentemente más conveniente, que el presidente se apartó, por lo menos en diversos aspectos, de eventuales facultades meta constitucionales.

A partir de la llegada al poder del presidente Vicente Fox Quesada, no se trata de la asunción de una persona con las mismas condiciones políticas de los presidentes anteriores. En el sentido de que la clave está en que un líder político como titular del Ejecutivo, concentre el poder necesario o

indispensable para ejercer adecuadamente el poder y si ese personaje además de titular del Ejecutivo es el líder de su partido político, (aun cuando no sea formal), siempre y cuando respete el estado de derecho, aquello no vulnera al país, sí simultáneamente no se vulneran los principios democráticos y de libertad en México.

3.5 Facultades de Materia Internacional.

En México, siempre debemos tener presente que el presidente de la República es el jefe de Estado y el jefe del gobierno a la vez, y para efectos internacionales lo anterior se despliega en una serie de aspectos que corresponden precisamente a su envergadura que en síntesis implica la representación de la nación ante los demás Estados así como, desde luego, la dirección de las relaciones internacionales.

De lo anterior resulta elemental que el Presidente de la República en la condición de las políticas, debe marcar cuál es la posición del país y los compromisos que el país asume en ese ámbito. Resulta evidente pues, que en cumplimiento de la fracción X del artículo 89 de la Constitución, al Presidente de la República le corresponde dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Desde luego que en un estado de derecho, una facultad tan amplia del titular del Ejecutivo jamás implica la eventual significación de actos arbitrarios y tan no es así que en los términos de la propia disposición citada, en la conducción de tal política el titular del Poder Ejecutivo debe observar principios que lo son por cierto en cumplimiento de una tradición muy clara

que se despliega por parte de nuestra patria ante el orbe. Dichos principios son: La autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacional.

Lo anterior significa que desde el ángulo del derecho constitucional mexicano, el jefe de Estado, con el carácter que tiene de director de la política exterior, se encuentra en efecto constreñido al cumplimiento de principios de cuya ejecución en el ámbito internacional es responsable el Presidente de la República.

3.5.1 Celebración de Tratados Internacionales.

Uno de los vehículos más importantes en materia internacional y que desde luego contempla nuestro derecho constitucional, consiste en la celebración de tratados internacionales.

Se trata de una celebración de actos jurídicos bilaterales o multilaterales según el caso, cuya obligación, desde el punto de vista constitucional, deriva de tres elementos muy concretos:

1.- Que sean celebrados por el Presidente de la República;

2.- Ratificados por el Senado; sobre este aspecto no podemos pasar por alto el interesante comentario que al respecto señala el jurista Diego

Valadés, en el sentido de que el requisito de la ratificación del Senado sin la participación de la Cámara de Diputados no se explica, si se tiene en cuenta que en los términos del artículo 133, los tratados constituyen, conjuntamente con la Constitución y las leyes del Congreso, “la ley suprema de toda la Unión”, y su contenido vincula a los jueces federales y estatales, en este último caso a pesar de las disposiciones en contrario que puedan existir entre las respectivas constituciones locales y la Constitución federal, sus leyes reglamentarias y orgánicas y los propios tratados internacionales.

El nuevo derecho internacional ha desbordado considerablemente los alcances que esta materia tenía todavía en la segunda década del siglo XX. Hasta entonces la regulación internacional sólo involucraba a los Estados soberanos como únicos sujetos del derecho internacional. Los cambios más significativos comenzaron a producirse con la constitución de la Organización de las Naciones Unidas y de sus órganos especializados. En estas circunstancias, mantener alejada a la Cámara de Diputados de la ratificación de los tratados es una manera de limitar sus posibilidades de controlar un proceso legislativo creciente y de considerable interés para la comunidad nacional.

3.- Tratándose de los tratados internacionales deben ser acordes o estar de acuerdo con la Constitución General de la República , en términos de lo dispuesto en el artículo 133 constitucional, de tal forma que se armoniza dicho dispositivo con la fracción X del artículo 89 antes enunciado y la fracción I del artículo 76, al que también hemos aludido en su oportunidad y cuya fracción invocada señala que es facultad del Senado analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes

anuales que el Presidente de la República y el secretario de despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la unión.

CAPÍTULO 4

LA EXTRADICIÓN DE NACIONALES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

4.1 La Legalidad de la Extradición de mexicanos al extranjero

La extradición, en la mayor parte de los tratados en vigor, experimenta ciertas limitaciones. Una de ellas, la de mayor entidad, es la de la nacionalidad de la persona requerida. Por regla general, la mayoría de los Estados niegan la extradición de sus propios nacionales. Solamente hay cuatro Estados que se han mostrado dispuestos a acordar la extradición de sus propios nacionales: Reino Unido, Estados Unidos, Argentina y Uruguay. Los demás niegan la extradición de sus nacionales e incluso tienen disposiciones constitucionales por las que se prohíbe. En cuanto al derecho internacional se establece la obligación de extraditar; pero cuando se trata de naciones del Estado requerido, entonces la entrega se torna facultativa, queda a juicio del Estado, pero con la obligación subsidiaria, si no entrega, de enjuiciar al nacional delincuente y comunicar el fallo al Estado requirente.

4.2 Efecto Internacional sobre la Extradición de Connacionales.

Convención Americana (firmada el 26 de diciembre de 1933)

Art. 2. (5) Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en la presente Convención sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

Estados Unidos

Art. 4. Secc. 2-2. La persona acusada en cualquier Estado por traición, delito grave u otro crimen, que huya de la justicia y fuere hallada en otro Estado, será entregada, al solicitarlo así la autoridad ejecutiva del Estado del que se haya fugado, con el objeto de que sea conducida al Estado que posea jurisdicción sobre el delito.

Art. 4. Secc. 2-3. Las personas obligadas a servir o laborar en un Estado, con arreglo a las leyes de éste, que escapen a otros, no quedarán liberadas de dichos servicios o trabajo a consecuencia de cualesquiera leyes o reglamentos del segundo, sino que serán entregadas al reclamarlo la parte interesada a quien se deba tal servicio o trabajo.

Argentina

Art. 8. La extradición de los criminales es de obligación recíproca entre todas las provincias.

Brasil

Art. 5. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos:

LI - Ningún brasileño será extraditado, salvo el naturalizado, en supuesto de delito común, practicado antes de la naturalización o de comprobada vinculación en tráfico ilícito de estupefacientes y drogas afines, en la forma de la ley;

LII - No se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión;

Colombia

Art. 34. Se prohíben las penas de destierro....

Art. 35. (a) Se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento.

No se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión.

Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia.

Ecuador

Art. 42. En ningún caso se concederá la extradición de un ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador.

Perú

Art. 2. Toda persona tiene derecho:

A no ser expatriado ni separado del lugar de su residencia sino por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería.

Art. 109 La extradición sólo se concede por el Poder Ejecutivo, previo informe de la Corte Suprema. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos o los hechos conexos con ellos.

No se consideran como tales los actos de terrorismo, magnicidio o genocidio.

La extradición es rechazada si existen elementos de juicio suficientes para considerar que se ha solicitado con el fin de perseguir o castigar a un individuo por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión.

Venezuela

Art. 64. (b) Ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos, salvo como conmutación de otra pena y a solicitud del mismo reo.

4.3 El Fenómeno de la Internacionalización del Crimen.

Se advierte con creciente preocupación el fenómeno de la internacionalización del crimen organizado. Es probable que a crímenes propiciados por la pobreza, o la constante lucha por el poder, la falta de empleos, la diferencia entre esquemas sociales, la sobrepoblación, etc, sucedan esquemas de criminalidad privatizada bajo el modelo de apertura, mantenimiento y explotación de mercados de bienes y servicios. A los genocidios, a los crímenes de guerra, a las limpiezas étnicas, a las desapariciones forzadas de personas, parece que habrán de sucederle, las manifestaciones de una criminalidad que no tiene nada de común y que por lo general tiene el don de la ubicuidad.

El crimen organizado personificado en múltiples empresas criminales que van desde las mafias tradicionales, el secuestro, el narcotráfico, el robo de autos, el tráfico de armas, el proxenetismo internacional, los juegos ilícitos, el tráfico de indocumentados, el robo de información, el tráfico de niños y

niñas, la distracción de capitales bancarios, el tráfico de órganos, el terrorismo, la pornografía, hasta el sicariato, integra una variedad de modalidades que constituyen sólo algunos ejemplos de una explosiva combinación de capacidades operativas que, en ocasiones, superan las capacidades individuales de los Estados afectados por sus actividades. Las facilidades del transporte, así como la incorporación de nuevas tecnologías en la comunicación, al tiempo de imprimir una nueva dinámica a las actividades comerciales y a las migraciones, han traído aparejada la oportunidad de que las actividades criminales desborden con mayor frecuencia las fronteras nacionales. El crimen organizado, merced a las fantásticas facilidades en la comunicación y el transporte, ha devenido en un fenómeno globalizado. Ello implica que las autoridades de los diversos Estados concernidos, diseñen y apliquen políticas efectivas tendientes a enfrentar mancomunadamente el crimen internacional. Estas políticas deben estar orientadas al intercambio de informaciones, a la unidad de criterios en la aplicación de las correspondientes políticas criminales sobre la base de un consenso mínimo y a la firma de tratados bilaterales o multilaterales para mejorar la prevención y la represión o sanción de los crímenes con repercusiones entre dos o más Estados.

4.4 La Extradición a Partir de la Reciprocidad.

Los Estados, vinculados por estrechos lazos de solidaridad e interdependencia, tienen la necesidad de cooperar en la prevención y represión de la delincuencia para salvaguardar a la sociedad de los males que ésta acarrea. Existe pues la necesidad de relaciones basadas en la reciprocidad y la solidaridad frente a un mal que se reputa común. Mal podría un Estado moderno servir de obstáculo a la aplicación del peso de la justicia

sobre un presunto criminal. Si lo hiciere estaría exponiendo su propia seguridad y su derecho a reclamarlo.

Las relaciones internacionales en materia de extradición están normadas por tratados bilaterales o multilaterales. Por mencionar algunos podemos citar la participación directa o indirecta de México en varios Tratados en materia de Extradición, a saber: El Tratado de Reconocimiento, Paz, Amistad, Comercio y Extradición celebrado en España en 1855; los tres Tratados de Extradición celebrados con los Estados Unidos (1856, 1867 y 1910); con Haití en 1874; con Cuba en 1906 y 1907; el nuevo Tratado de Extradición y Asistencia Judicial en Materia Penal pactado con España en 1984; en la Convención de Derecho Internacional Privado de La Habana en 1928, conocida como Código Bustamante, y; el Tratado Interamericano de Extradición suscrito en Montevideo, Uruguay, el 26 de Diciembre de 1933.

Es preciso que algunos de estos Tratados Bilaterales sean actualizados, precisándose sus términos, entre éstos, los que se refieren a la necesaria reciprocidad en el trato y aplicación de las políticas criminales en pro de las fronteras nacionales y con mayor énfasis en aquellos cuyo cargo sea sobre la salud, ya que, en todos los casos de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas que tengan dimensión internacional las infracciones se deberían considerar entre los delitos que dan lugar a la extradición en todo tratado de extradición vigente entre las partes

4.5 El Tema de la Extradición de los Nacionales.

Si existe un aspecto que suscita controversias encendidas en materia de extradición, éste es el relativo a la entrega de los nacionales para ser juzgados por jurisdicciones de otro Estado requeriente por la presunta

comisión de crímenes en aquellas sociedades. Debemos asumir que quien inmigra o permanece de visita en una sociedad diferente de la de origen se compromete a respetar su régimen legal. Es por ello que considero que no es válido escudarse en la nacionalidad de origen para evadir un proceso legalmente pautado y pretender revertir el principio de la territorialidad de las normas penales.

En nuestro caso particular, si bien es cierto que en la Ley de Extradición Internacional señala en su art. 14 que: ningún mexicano podrá ser entregado a un Estado Extranjero, no menos cierto es que en los últimos 40 años el flujo migratorio entre México y otros países se ha incrementado significativamente, al extremo de que algunas de las colonias mexicanas en el exterior sobrepasan en número de habitantes a muchas de las principales ciudades del país.

De ahí, que resultaría contradictorio el que se asuma el argumento de la nacionalidad para garantizar la impunidad de los autores y cómplices de crímenes particularmente graves requeridos para ser juzgados en uno u otro país.

No es jurídicamente válido oponer, con miras a evadir el cumplimiento del Tratado, el que la persona requerida sea extranjero o mexicano.

La nacionalidad de la persona, sobre quien recaen sospechas ciertas de ser el autor o cómplice de crímenes particularmente graves, no debe ser obstáculo para que las sociedades afectadas por tales crímenes vean insatisfechas sus justas aspiraciones de retaliación social y particular. Si bien el Artículo 345 de la Convención de Derecho Privado de La Habana de 1928 (Código Bustamante) establece que los Estados Contratantes no están

obligados a entregar sus nacionales, estando obligados, en caso de negativa, a juzgarlos, está claro que la comunidad en donde se verifica la infracción está en mejores condiciones para juzgar al procesado. De hecho el aporte de evidencias, testimonios y datos de inculpación o exoneración son más accesibles en el lugar natural de los afectados, de ahí la conveniencia de la extradición, o en todo caso, la modalidad atenuada del traslado provisional para el juzgamiento del sospechoso.

En otros Estados latinoamericanos algunos autores han planteado su oposición a la extradición de los nacionales, no sobre el argumento de la soberanía del Estado requerido, sino que se hacen acopio de múltiples razones dirigidas a evitar la persecución por motivaciones ideológicas o políticas. Debemos, entonces aludir a principios humanitarios esenciales para oponer la extradición de los nacionales mexicanos al exterior.

Frente a la pretensión del gobierno de los Estados Unidos de extraditarlos desde Colombia y juzgarlos, se quiso plantear que el citado autor servía a los intereses del narcotráfico, justo es decir que su posición pública data en obras anteriores al año 1974, cuando esa empresa transnacional del crimen no se había desarrollado ni sentado reales en ese país.

En esa línea, podemos afirmar: “el extraditado entregado a la justicia de otro país para ser juzgado por delitos generalmente graves, podría encontrarse con circunstancias precarias para su defensa, bien por desconocer el idioma o por carencia de medios económicos para ello.” Cabe mencionar que en mi estancia en la Agregaduría antes mencionada, éste era uno de los elementos indispensables en la extradición de nacionales, que se encontraban inculpados por algún delito (no grave) en territorio Norte

Americano, teniendo como consecuencia que tanto la parte juzgada como su defensor, (M.P.) no contaban con un verdadero conocimiento tanto del idioma como de las leyes del país que solicitaba la extradición. Esto se debe principalmente a que los representantes se encuentran en dichos puestos por favores personales, siendo que los salarios que se perciben en estas agregaduras sobrepasan los \$10,000 dls, mensuales y únicamente se cuenta con un lapso de 2 o 3 años (máximo) en dicho cargo.

En auxilio de dicha posición puedo agregar la forma humillante como son tratados, las penas excesivas que les son impuestas, el desconocimiento de sus garantías procesales y muchas otras situaciones que afectan su dignidad humana. En una óptica jurídica acude a las reglas de competencia especial de los delitos denominados “a distancia”, esto es que se inician en un lugar y se consuman en otra, lo cual permitiría a cualquiera de los Estados situados en el *iter criminis* invocar su competencia para juzgar a los autores y cómplices de los mismos.

Debemos asumir que históricamente la idea de entregar a un nacional para ser juzgado en jurisdicciones foráneas constituye de por sí una especie de pena, y bien podría condicionar a esas autoridades. Recordemos que el ostracismo y el extrañamiento noxal fueron en la antigua Grecia y en la sociedad taina de la época precolombina formas específicas de sancionar a algunos miembros de la comunidad acusados de violentar el orden social vigente.

La entrega de un nacional para ser juzgado en otro Estado debe estar sujeta, sin embargo, a ciertas condiciones de forma y de fondo adicionales a las de una Extradición que involucre a un extranjero.

Como se menciona a continuación.

Procedimiento

Artículo 16 ley de Extradición

La petición formal de extradición y los documentos en que se apoye el Estado solicitante, deberán contener:

I.-La expresión del delito por el que se pide la extradición;

II.-La prueba que acredite los elementos del tipo del delito y la probable responsabilidad del reclamado. Cuando el individuo haya sido condenado por los Tribunales del Estado solicitante, bastará acompañar copia auténtica de la sentencia ejecutoriada.

III.-Las manifestaciones a que se refiere el artículo 10, en los casos en que no exista tratado de extradición con el Estado solicitante.

IV.-La reproducción del texto de los preceptos de la Ley del Estado solicitante que definan el delito y determinen la pena, los que se refieran a la prescripción de la acción y de la pena aplicable y la declaración autorizada de su vigencia en la época en que se cometió el delito;

V.-El texto auténtico de la orden de aprehensión que, en su caso, se haya librado en contra del reclamado; y

VI.-Los datos y antecedentes personales del reclamado, que permitan su identificación, y siempre que sea posible, los conducentes a su localización.

Los documentos señalados en este artículo y cualquier otro que se presente y estén redactados en idioma extranjero, deberán ser acompañados con su traducción al español y legalizados conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.

4.6 Órgano Competente para Ordenar la Extradición.

Órgano u autoridad competente para examinar si se encuentran reunidos los elementos necesarios para entregar a una persona requerida en Extradición.

Se considera que el procedimiento debe ser lo suficientemente expedito como para no prolongar indefinidamente ese trámite procesal, situación que en la práctica puede llevar años en resolverse, pero al mismo tiempo debe proveer las garantías relativas al respeto de los derechos procesales del sujeto a Extradición.

La tramitación preliminar del pedido de extradición deberá efectuarse por la vía diplomática o consular. Asimismo, resulta obvio que los procedimientos administrativos son más expeditos si la decisión dependiere de la Procuraduría General de la República o del Poder Ejecutivo en sentido general. Sin embargo, el juzgamiento de los méritos de la solicitud y su pertinencia sería más transparente si dicho trámite se examinare ante un Tribunal, en donde contradictoriamente en un procedimiento más o menos abreviado se resuelva sobre la Extradición o no de la persona requerida. Este es el procedimiento aplicado en la mayor parte de los países angloamericanos.

Cabe citar el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos y la República Dominicana de 1909 (B.O. 2124 de 21 de Sept. de 1910), donde se prevé en su artículo XI que "...los Jueces y Magistrados de ambos

Gobiernos tendrán respectivamente poder y autoridad, previa denuncia hecha bajo juramento, para expedir una orden de captura contra la persona inculpada, a fin de que dicha persona pueda ser llevada ante el Juez o Magistrado, y pueda éste conocer y tomar en consideración la prueba de su culpabilidad; y si por el examen se juzgase la prueba lo suficiente para sostener la acusación, estará obligado el Juez o el Magistrado que haga el examen a certificarlo así a las correspondientes autoridades ejecutivas, a fin de que pueda expedirse la orden para la entrega del fugado.

De modo que es el tratado mismo que prevé y dispone una especie de juicio llevado a cabo por un tribunal y no un mero trámite administrativo, lo cual de por sí es una garantía que, sumada a la de la doble incriminación, la exclusión de la variación de la prevención, la proscripción de la pena de muerte y otras de igual índole, vienen a salvaguardar los derechos del extraditado justiciable, al tiempo de impedir la impunidad de los criminales evadidos o fugados.

Un simple elemento de respeto a las normas del debido proceso indica que una decisión que afecta de modo tan grave a un individuo, merece ser debatida contradictoriamente. Asimismo, el criterio de la reciprocidad obliga, dado el hecho de que los Estados no entregarían a uno de sus nacionales requeridos sin un juicio celebrado ante una Corte de ese país, a adoptar esta regla de prudencia y respeto a las particulares implicaciones de una decisión de este tipo. Decidir sobre la extradición de un “ciudadano” no puede ser un acto propio de la lógica absolutista “de la razón de Estado”, ya que por constituir una verdadera resolución, debe revestir las formas que garantizan el derecho de defensa.

Decidir en sentido contrario es un resabio de discrecionalidad monárquica, desconocer las más elementales reglas del ordenamiento democrático.

4.7 La Condicionalidad de la Extradición.

Si bien los Tratados Bilaterales y Multilaterales en materia de Extradición por lo regular fijan las pautas mínimas para la aplicación de la Extradición, es preciso subrayar en cada caso, máxime si se trata de un nacional, las necesarias garantías reforzadas que debe ofrecer el Estado requeriente de que se respetarán los Derechos Humanos del sujeto a extradición, en particular la proscripción de la pena de muerte y/o de cualquier otra medida cruel, inhumana y desacostumbrada. De igual modo se prohíbe que se juzgue al extraditado por un crimen diferente al señalado en la solicitud de extradición.

4.8 La Extradición a Países con los que no Existe Acuerdo Alguno de Extradición

Un asunto que merece especial atención es el que se presenta cuando entre el Estado requeriente y la República no exista tratado especial de extradición. Dentro de esta situación podrían presentarse dos hipótesis: 1.- que no exista un tratado especial, sin embargo si exista uno general y 2.- que no exista absolutamente convención alguna que ate a los Estados. En el primero de estos casos, se aplicará lo que dicta el tratado en cuestión. En el Código de Bustamante, a modo de muestra, se establece que la extradición será opcional. El segundo de los casos es más complicado, antes de proceder a consentir la extradición, la República debe constatar y hacerse garantizar el respeto de los derechos del acusado y, además, la aplicación de las reglas

elementales a las que está sometido el juicio de un extraditado. A saber, 1.- que no se le condene a una pena mayor a la que le correspondería cumplir si hubiese cometido el delito en la República Mexicana; 2.- El respeto al derecho del debido proceso que tiene el acusado, y 3.- la proscripción de la pena de muerte para el acusado.

Cabe apuntar que existen esfuerzos internacionales orientados a evitar la impunidad de crímenes particularmente graves como los de lesa humanidad y los derivados de la criminalidad organizada. Organismos internacionales como la Corte Internacional de Justicia o la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sido instituidos para juzgar y sancionar los actos de barbarie y los fenómenos de impunidad que se han verificado a nivel mundial y hemisférico. De mismo modo en coyunturas especiales hemos visto surgir jurisdicciones transnacionales. Cabe citar el denominado Tribunal de Nuremberg, el Tribunal Russell, el Tribunal Permanente de los Pueblos, la Corte Internacional de La Haya, entre otras jurisdicciones especiales.

4.9 Preceptos legales base de los argumentos de las tesis contradictorias.

Los argumentos de las tesis contradictorias se basa fundamentalmente en tres preceptos: el artículo 14º de la ley de Extradición Internacional, el artículo 9º del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos de América y los Estado Unidos Mexicanos de 1978 (en vigor a partir del 25 de enero de 1980) y el artículo 4º del Código Penal Federal.

Artículo 4º. (Ley de Extradición Internacional). Ningún mexicano podrá ser entregado a un Estado extranjero sino en casos excepcionales a juicio del ejecutivo.

Artículo 9º. (Tratado de Extradición entre los Estados Unidos de América y los Estado Unidos Mexicanos de 1978; en vigor desde el 25 de enero de 1980).

1. Ninguna de las dos personas contratantes estará obligada a entregar a sus nacionales, pero el Poder Ejecutivo de la Parte requerida tendrá la facultad, si no se lo impiden sus leyes, de entregarlos si, a su entera discreción, lo estima procedente.
2. Si la extradición no es concedida en virtud de lo dispuesto en el párrafo I de este artículo, la parte requerida turnará el expediente a sus autoridades competentes para el ejercicio de la acción penal, siempre y cuando dicha parte tenga jurisdicción para perseguir el delito.

Artículo 4º. (Código Penal Federal). Los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales. Si concurren los requisitos siguientes:

- I. Que el acusado se encuentre en la República;
- II. Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquiró, y
- III. Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecuto y en la República.

ARGUMENTOS A FAVOR DE LA	ARGUMENTOS EN CONTRA DE
--------------------------	-------------------------

EXTRADICION DE NACIONALES	LA EXTRADICION DE NACIONALES
<p>“...tratándose de la extradición de nacionales mexicanos requeridos por parte de los Estados Unidos de América, de acuerdo con los previsto en el Tratado de Extradición correspondiente en su artículo 9 y 14 de la Ley de Extradición Internacional, su entrega constituye una facultad discrecional del Poder Ejecutivo, cuyo ejercicio no es absoluto sino limitado a que se trate de casos excepcionales a juicio del propio Ejecutivo. Por lo que se establece que por regla general los nacionales mexicanos no pueden ser objeto de extradición solicitado por Estados Unidos de América, salvo que se encuentren en casos excepcionales a juicio del Ejecutivo Federal, quien al respecto se encuentra obligado a</p>	<p>"De acuerdo al artículo 9 del Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos, el Ejecutivo Federal no está obligado a entregar a sus nacionales; y si bien es cierto que el Ejecutivo no está facultado para determinar discrecionalmente la entrega de un nacional, también lo es que dicha facultad se encuentra limitada por el mismo precepto que dispone que ello ocurrirá siempre que al Ejecutivo 'no se lo impidan sus leyes'.</p> <p>"Además el artículo 4º del Código Penal Federal, en la expresión 'los nacionales serán penados en la República con arreglo a las leyes federales', establece un imperativo que constriñe a la autoridad a no entregar a un mexicano que haya cometido</p>

<p>motivar en esta caso concreto, por lo que se puede afirmar que no está en la hipótesis de una prohibición sino de una Limitación.</p> <p>"... si bien el artículo 4º del Código Penal Federal establece que los delitos cometidos en territorio extranjero, serán penados en la República, con arreglo en las leyes federales; sin embargo no puede sostenerse que este precepto constituya una obstáculo para la extradición de nacionales a los Estados Unidos de América, puesto que por una parte no contienen una prohibición sobre el particular, y por otro lado, atendiendo a lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Extradición Internacional, tales preceptos deben interpretarse conforme a la hermenéutica jurídica de manera lógica y en el</p>	<p>algún delito en el extranjero y a que sea juzgado por leyes mexicanas."</p>
--	--

<p>contexto general del sistema legal del cual forman parte, pues debe partirse de que el legislador no dicta disposiciones inútiles ni redundantes y del que todas las normas deben interpretarse en tal forma que sin excluirse se complementen.</p>	
--	--

CONCLUSIONES

La resolución de la SCJN específicamente aborda el tema de si un nacional mexicano requiere ser juzgado en México por mandato de ley (artículo 4o.- CPF), lo que por ende impediría al Poder Ejecutivo federal autorizar su extradición (artículo 9.1 del Tratado de Extradición), incluso en "casos excepcionales" (artículo 14o., LEI).

Para comentar la resolución de la SCJN, reproduciremos el texto de las tres disposiciones en comento.

Artículo 4o. Código Penal Federal: Los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes: I. Que el acusado se encuentre en la República; II. Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquiró, y III. Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República.

Artículo 14o. Ley de Extradición Internacional: Ningún mexicano podrá ser entregado a un Estado extranjero sino en casos excepcionales a juicio del Ejecutivo.

Artículo 9o. Tratado de Extradición México-EUA: 1. Ninguna de las dos partes contratantes estará obligada a entregar a sus nacionales, pero el Poder Ejecutivo de la parte requerida tendrá la facultad, si no se lo impiden sus leyes, de entregarlos si, a su entera discreción, lo estima procedente.

Por una parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, estimó que no procedía la extradición de los nacionales mexicanos solicitada por Estados Unidos de América. Consideró que si bien el artículo 9.1 del Tratado de Extradición México-EUA establece que ninguna de las partes está obligada a entregar a sus nacionales, si no se lo impiden sus leyes, debe observarse lo previsto en el artículo 4o., CPF, el cual dispone que serán juzgados en la República Mexicana con arreglo a las leyes federales, los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano, si concurren determinados requisitos. De esta forma, si se reúnen los requisitos contenidos en dicho artículo 4o., CPF, esta circunstancia impide que el Ejecutivo federal autorice la entrega vía extradición de un nacional. El tribunal mencionado señalaba que la frase "serán penados en la república, con arreglo a las leyes federales" establece un imperativo que constriñe a la autoridad a no entregar a un mexicano que haya cometido algún delito en el extranjero, y concomitantemente le impele a que sea juzgado por leyes mexicanas por los delitos que hubiese cometido.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, sostuvo que los artículos 9.1 del Tratado de Extradición México-EUA y 14o., LEI, establecen una regla general por la cual los nacionales mexicanos no pueden ser objeto de extradición solicitada por Estados Unidos de América. La salvedad consistiría en que se tratara de "casos excepcionales a juicio del Ejecutivo federal". Esto es, conforme al segundo tribunal, no se está frente a una prohibición que niegue la extradición, sino de una limitación.

La SCJN indica que el artículo 9.1 del Tratado de Extradición México-EUA otorga una facultad discrecional al gobierno de México para que, a

solicitud del gobierno de EUA, entregue mexicanos que han cometido delitos en EUA "si no se lo impiden sus leyes". La SCJN manifestó que esta expresión debe entenderse, en el caso mexicano, "como una prohibición al Poder Ejecutivo de acceder a la extradición demandada, pero sólo en el caso de que así lo establecieran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o cualquier ley federal".

Ahora bien, los impedimentos para extradición, tanto de nacionales como de extranjeros, están señalados de manera expresa por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la LEI y los tratados celebrados por México en la materia:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 15 constitucional prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos y para delincuentes del orden común que hubieran tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos.

La Ley de Extradición Internacional. Prescribe que no se concederá la extradición cuando el reclamado haya sido objeto de absolución, indulto o amnistía, o si se hubiere cumplido la condena relativa al delito que motiva el pedimento. La extradición tampoco procede si faltare querrela de parte legítima, hubiere prescrito la acción o la pena, el delito fue cometido dentro del ámbito de la jurisdicción de los tribunales de la república, cuando el reclamado pueda "ser objeto de persecución política por el Estado solicitante". Igualmente es negada cuando el delito por el cual se solicita la extradición es del fuero militar.

El Tratado de Extradición México-EUA. La extradición es negada cuando el delito es político o de carácter político, si es un delito puramente

militar, cuando el fugitivo hubiera sido sometido a proceso o haya sido juzgado y condenado o absuelto por la parte requerida por el mismo delito en que se apoye la solicitud de extradición, cuando la acción penal o la pena por la que se pida la extradición haya prescrito, y cuando el delito por el cual se solicita la extradición sea punible con la pena de muerte.

Quedaba entonces analizar el artículo 4o., CPF, para definir el sentido de la disposición que señala que los delitos cometidos en el exterior por mexicanos "serán penados en la república".

La SCJN concluyó que del "análisis gramatical y sistemático del artículo 4o. del Código Penal federal, lleva a concluir que no contiene ninguna prohibición o impedimento a la extradición, sino que sustancialmente establece una regla del derecho aplicable". La SCJN explicó que dicha disposición estipula una regla procedimental para determinar la legislación que resultará aplicable cuando algún mexicano sea juzgado en México por delitos cometidos en el exterior.

La SCJN señaló que la frase del artículo 4o., CPF, en cuanto dispone: "serán penados en la república, con arreglo a las leyes federales", "significa que en caso de que un mexicano fuere juzgado en la república por un delito cometido en el extranjero, será sancionado con las penas que establezcan las leyes federales mexicanas y no conforme a las leyes del Estado extranjero donde se le atribuye que delinquiró, mas no que esté prohibida su extradición".

Así, el artículo 4o., CPF, no establece prohibición o impedimento expreso para la extradición independientemente de que el reclamado sea

nacional o extranjero, o de que la extradición se solicite para someter al reclamado a proceso penal o para el efecto del cumplimiento de una pena.

Por ello, si bien el artículo 4o., CPF, establece que los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, "serán penados en la república mexicana, con arreglo a las leyes federales"; dicho precepto no constituye un obstáculo para la extradición de nacionales hacia EUA. Ello por dos motivos. No contiene una prohibición expresa sobre el particular. Adicionalmente porque los artículos 4o., CPF; 14, LEI, y 9.1 del Tratado de Extradición deben interpretarse en forma lógica y como partes de un mismo sistema legal.

De conformidad con el orden jerárquico establecido en el artículo 133 constitucional, el artículo 4o., CPF, establece una regla de aplicación general de jurisdicción y competencia. El artículo 14o., LEI, en consonancia con el artículo 9.1 del tratado, es un precepto de carácter especial y sustantivo en materia de extradiciones, y establece la norma tratándose de la extradición de nacionales mexicanos. En este sentido, el Ejecutivo federal debe ceñir su actuación al artículo 9.1 del tratado.

El artículo 4o., CPF, en relación con el artículo 32, LEI, es una disposición complementaria, cuya finalidad es la de evitar la impunidad. Cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores niegue la extradición motivado por la calidad de mexicano del fugitivo, debe ponerlo a disposición del Ministerio Público y para ello remite el expediente al Ministerio Público con el fin de que éste consigne el caso ante el tribunal competente si hubiere lugar a ello.

Si el supuesto del artículo 4o., CPF, estableciera una prohibición expresa para extraditar a nacionales, entonces se estaría frente a un conflicto de leyes entre los artículos 4o., CPF, y 14, LEI. En este caso, debería aplicarse el mencionado artículo 14, LEI, por ser la norma especial que regula la extradición.

Adicionalmente, debido a que actualmente la SCJN considera que los tratados tienen mayor jerarquía que la legislación federal, el artículo 4o., CPF, debe ceder frente a la norma establecida en el Tratado de Extradición México-EUA.

En consecuencia, tampoco prohíbe la extradición de nacionales mexicanos y éstos pueden ser extraditados de conformidad con el artículo 9.1 del Tratado de Extradición México-EUA. Si bien la redacción que utilizó la SCJN técnicamente podría hacer que la resolución sólo fuere aplicable al caso del referido tratado, es previsible que los tribunales mexicanos aludirían a la resolución en comento de la SCJN para casos en que la parte requirente no fuera EUA.

La resolución de la SCJN también resulta importante porque adicionalmente ratifica la facultad discrecional del Poder Ejecutivo para extraditar nacionales mexicanos; facultad que, no obstante, debe ser debidamente fundamentada y motivada para ser ejercida. Adicionalmente, debe también considerarse que la resolución esencialmente sólo interpretó lo dispuesto por el artículo 4o., CPF, y no alguna otra disposición del Tratado de Extradición o de alguna ley federal mexicana, salvo por lo que se refiere a determinar alguna prohibición expresa que impidiera la extradición de nacionales mexicanos.

El voto disidente en la SCJN manifestó que la CPEUM no cuenta con disposición alguna que justifique plenamente la entrega de mexicanos para ser sometidos a procesos penales en jurisdicciones extranjeras. Agregó que "debió efectuarse un estudio en su conjunto y en el caso, sólo se examina el precepto del Código Penal, en la parte que se refiere a las leyes federales y omite considerar la parte que se refiere al lugar donde deben ser penados". Debe señalarse que aparentemente en los debates privados entre los ministros de la SCJN, algunos especialistas en extradición manifestaron preocupación por posibles prejuicios raciales o legales que pueden darse en jurisdicciones extranjeras.

Debido a que los casos que dieron origen a la contradicción de tesis causaron ejecutoria y son considerados *res judicata*, la resolución no afectó a los interesados en los correspondientes juicios de amparo. Sin embargo, la resolución de la SCJN sí afecta a todos los juicios de amparo en curso y aquellos que se presenten en el futuro. En este sentido, en otro juicio de amparo promovido por Everardo "Kitti" Páez, ocurrió la primera determinación de un tribunal de alzada en que, basándose exclusivamente en la resolución de la SCJN, se autorizó la extradición de un nacional mexicano.

Finalmente, debemos mencionar que, al emitir la resolución en comento, la intención de la SCJN fue actualizar un artículo que data desde los años treinta con el que sustenta el Tratado de Extradición entre ambos países. Es decir, la SCJN consideró que en dicha época la delincuencia organizada no había rebasado fronteras ni era un problema de preocupación mundial, como sucede ahora que "En minutos, las bandas de delincuencia organizada cometen un fraude internacional, en minutos".

La SCJN tampoco quiso poner mayores candados a la extradición de nacionales debido a que el artículo 4o., CPF, y la Constitución son suficientemente claros.

BIBLIOGRAFÍA

- Anónimo. (1997). *Código Federal de Procedimientos Penales y Ley de Extradición Internacional*. México: Editorial Porrúa.
- Arilla, F. (1999). *El Procedimiento Penal en México*. México: Editorial Porrúa.
- Carranca, R. (2004). *Derecho Penal Mexicano: Parte General*. México: Editorial Porrúa.
- Castellanos, F. (2003). *Lineamientos Elementales de Derecho Penal: Parte General*. México: Editorial Porrúa.
- Colín, A. (1993). *Procedimientos para la Extradición*. México: Editorial Porrúa.
- Cuello, E. (1981). *Derecho Penal Tomo II*. Barcelona: Editorial Bosch.
- Gómez, A. (2000). *Extradición en Derecho Internacional: Aspectos y Tendencias Relevantes*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- González, A. (2005). *La Extradición en la Política Criminal del Nuevo Orden Mundial*. México: Editorial Porrúa.
- Jiménez, L. (1985). *Tratado de Derecho Penal*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Parra, H. (2005). *La Extradición; con un estudio sobre la Legislación Venezolana al respecto*. México: Editorial Porrúa.
- Biombo, H. (1998). *Extradición de Nacionales*. Buenos Aires: Editorial Depalma.
- Porte-Petit, C. (2003). *Aportamiento de la Parte General de Derecho Penal*. México: Editorial Porrúa.
- Reyes, J. (1997). *Extradición Internacional e Interregional en la Legislación Mexicana: doctrina, exégesis, acervo normativo y diagramas de procedimiento*. México: Procuraduría General de la República.

Villalobos, I. (1990). *Derecho Penal Mexicano: Parte General*. México: Editorial Porrúa.

Zarco, F. (1987). *Historia del Congreso Constituyente de 1857*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Gobierno del Estado de Puebla.

Fuente Digital

Compilación de Tratados, (2005, CD-ROM). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.