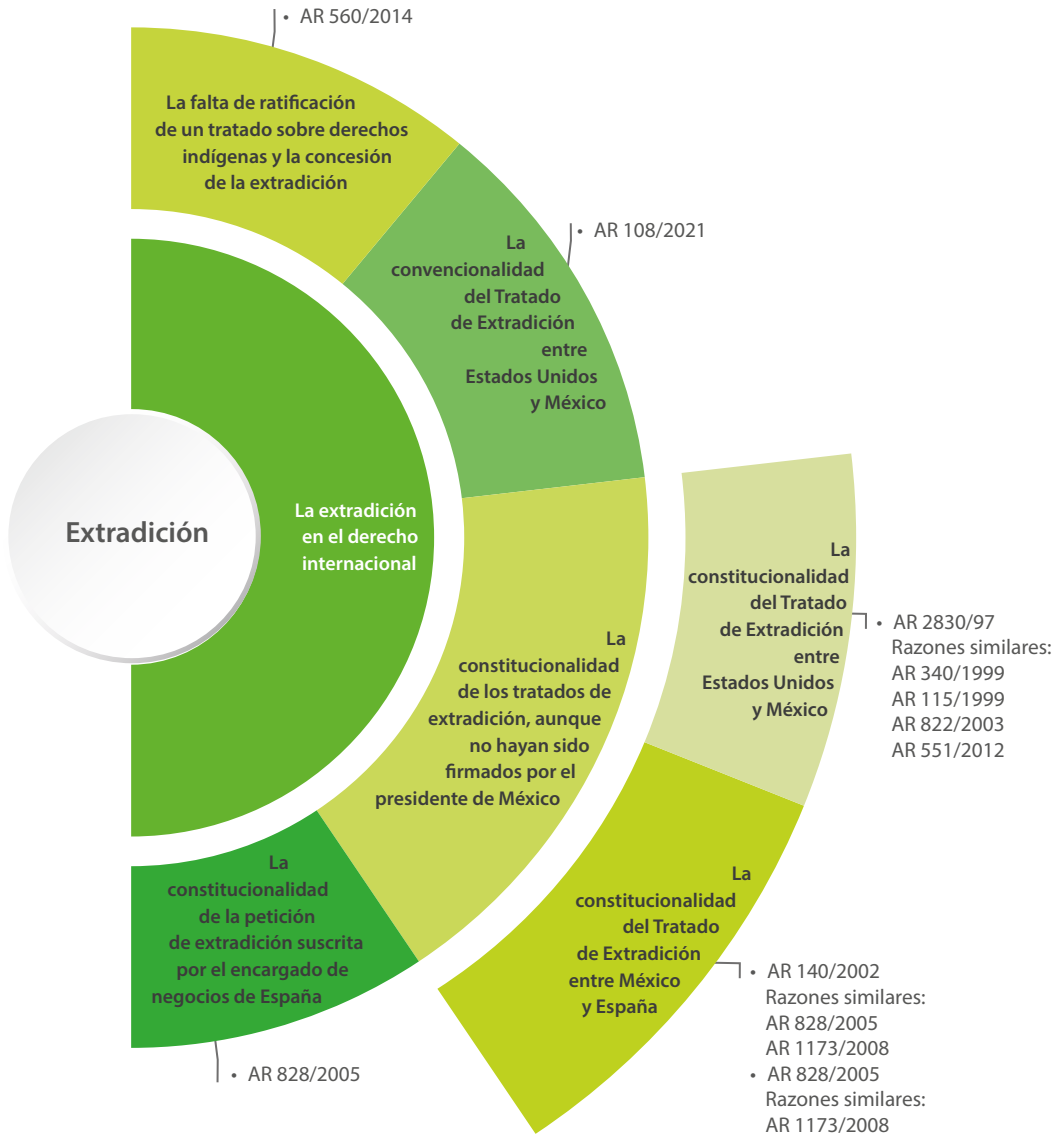




# 1. La extradición en el derecho internacional



# 1. La extradición en el derecho internacional

---

## 1.1 La falta de ratificación de un tratado sobre derechos indígenas y la concesión de la extradición

---

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 560/2014, 20 de mayo de 2015<sup>3</sup>

---

### Hechos del caso

En 2013, el gobierno de Estados Unidos solicitó a la Secretaría de Relaciones Exteriores la extradición de un hombre perteneciente a una comunidad indígena para ser procesado por los delitos de "interferencia en primer grado de la custodia de una menor y de violación en primer grado", ambos, contemplados en las leyes estadounidenses. Posteriormente, la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió un acuerdo en el que concedió la extradición internacional de la persona requerida.

El hombre sujeto al procedimiento de extradición promovió un juicio de amparo indirecto en contra de dicho acuerdo. Entre sus conceptos de violación señaló que conceder la extradición violaba su derecho a la identidad cultural, pues no existía ninguna garantía de que al ser juzgado en Estados Unidos se tomarían en cuenta sus usos y costumbres; añadió que la extradición se concedió sin considerar que Estados Unidos no había ratificado ningún tratado internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas, lo cual era violatorio de sus derechos humanos.

El juez de distrito concedió el amparo para el efecto de que la Secretaría de Relaciones Exteriores dejara insubsistente el acuerdo de extradición y dictara uno nuevo en el que motivara exhaustivamente cómo Estados Unidos respetaría los derechos humanos de la persona requerida que se autoadscribía como indígena.

---

<sup>3</sup> Resuelto por mayoría de cuatro votos, con voto particular del Ministro José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Inconformes con la resolución anterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Ministerio Público interpusieron un recurso de revisión en el que argumentaron que los derechos del requerido se encontraban salvaguardados, ya que sería asistido por un intérprete.

El tribunal colegiado que conoció el asunto reservó la competencia a la Suprema Corte para el análisis de los temas de constitucionalidad, por lo que remitió los autos.

### Problema jurídico planteado

¿El hecho de que Estados Unidos no haya ratificado un tratado internacional en materia de derechos indígenas es un impedimento para conceder la extradición de una persona perteneciente a un pueblo indígena?

### Criterio de la Suprema Corte

El hecho de que Estados Unidos no haya ratificado un tratado internacional en materia de derechos indígenas no es un impedimento para conceder la extradición de una persona perteneciente a un pueblo indígena. A pesar de que México haya decidido proteger los derechos de los pueblos indígenas de esa forma, no implica que éstos sólo puedan ser protegidos a través de tratados internacionales. Cabe señalar que en el sistema jurídico estadounidense las costumbres y prácticas culturales de una comunidad son relevantes para determinar las consecuencias jurídicas del ilícito cometido por algún miembro, o inclusive para exceptuarlo de la aplicación de una norma prohibitiva general.

### Justificación del criterio

"No es óbice a lo anterior, que Estados Unidos no haya suscrito ningún tratado internacional en materia de derechos indígenas. Lo anterior porque el hecho de que México haya decidido (sic) proteger los derechos de los pueblos indígenas de esa forma, no implica que éstos sólo puedan ser protegidos a través de la celebración de tratados internacionales.

Como se sostuvo, en los procedimientos de extradición el Estado mexicano sólo tiene el deber de prevenir una violación a los derechos humanos cuando la afectación sea evidente e inminente. Por ello, en este caso la autoridad sólo estaba impedida a autorizar la extradición si se evidenciaba que existe un riesgo (sic) real de que a \*\*\*\*\* se le negará un juicio justo por el hecho de ser indígena.

Como se advierte, en este procedimiento el inculpado no ofreció elementos probatorios que hicieran considerar que sus derechos están en un peligro evidente e inminente, por lo que la autoridad no estaba obligada a fundar y motivar porque no incumplía su deber de prevención.

Por otro lado, la situación que ahora se analiza tampoco se inscribe en un marco de discriminación institucionalizada que haga presumir a esta Corte, que serán violados los derechos del procesado.

Además, esta Primera Sala observa que, dentro del sistema jurídico estadounidense, las costumbres y prácticas culturales de una comunidad son relevantes para determinar las consecuencias jurídicas del ilícito

cometido por cierto miembro de esa comunidad, o inclusive para exceptuar al individuo de la aplicación de una norma prohibitiva general" (pág. 29).

## Decisión

La Suprema Corte negó el amparo en contra del acuerdo que concedió la extradición de la persona requerida por Estados Unidos al estimar fundados los agravios sostenidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

### *1.2 La convencionalidad del Tratado de Extradición entre Estados Unidos y México*

---

**SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 108/2021, 17 de noviembre de 2021<sup>4</sup>**

---

#### Hechos del caso

El gobierno de Estados Unidos solicitó la extradición de una persona para ser procesada por diversos cargos relacionados con los delitos de "asociación delictuosa con el fin de fabricar y distribuir cocaína, heroína, metanfetamina y marihuana, para la importación a los Estados Unidos de América; así como del delito de usar y portar armas de fuego" contemplado en la legislación estadounidense. Seguido el procedimiento, la Secretaría de Relaciones Exteriores concedió la extradición de la persona requerida.

En 2019, la persona extraditable promovió una demanda de amparo indirecto en la que impugnó la constitucionalidad y convencionalidad de diversos artículos del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.

Entre sus conceptos de violación señaló que los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 del Tratado de Extradición son inconvenientes porque Estados Unidos no ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los artículos hacen referencia, entre diferentes temas, al procedimiento de extradición; a la obligación de extraditar por parte de los Estados que ratificaron el tratado; los delitos por los que una persona puede ser extraditada; las pruebas; el ámbito territorial de aplicación; la prescripción; la detención provisional, así como la resolución y entrega de la persona al Estado solicitante.

A consideración del quejoso, dicho Estado no puede comprometerse a respetar los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción, lo cual genera un riesgo real y probable de que existan violaciones inminentes a los derechos humanos de las personas extraditables.

La jueza de distrito que conoció del juicio de amparo lo sobreescribió en relación con la inconstitucionalidad del Tratado de Extradición. En sus consideraciones estimó que la norma no se impugnó dentro del término legal, por lo que su aplicación se consintió tácitamente.

En contra de la anterior determinación, la persona solicitada interpuso un recurso de revisión en el que reiteró los argumentos de la demanda de amparo. Agregó que no impugnó de manera general todo el

---

<sup>4</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Tratado de Extradición, sino únicamente los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 de dicho ordenamiento.

El tribunal colegiado correspondiente reservó jurisdicción a la Suprema Corte para que resolviera sobre la constitucionalidad y convencionalidad del Tratado de Extradición.

### Problema jurídico planteado

¿Los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 del Tratado de Extradición son inconvencionales por el hecho de que Estados Unidos no ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

### Criterio de la Suprema Corte

Los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 del Tratado de Extradición no son inconvencionales por el hecho de que Estados Unidos no ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque dichas apreciaciones son afirmaciones subjetivas. Además, los medios nacionales de control constitucional, como el amparo, no tienen el alcance jurídico de pronunciarse sobre la regularidad de una norma, acto o política implementada por otro Estado; por lo tanto, México no puede revisar la política exterior de Estados Unidos en relación con la decisión de no ratificar la citada convención. Lo único que puede analizar este Alto Tribunal son las reglas contenidas en el Tratado de Extradición, y determinar de manera objetiva si, por sí mismas, constituyen una contravención al parámetro constitucional. Dicho ejercicio no puede condicionar la aplicación del tratado con base en la política internacional que en materia de derechos humanos decide soberanamente llevar a cabo el Estado que pide la extradición.

### Justificación del criterio

"El motivo de disenso es **infundado**, ya que el conjunto de artículos que impugna, no pueden considerarse inconvencionales por el solo hecho de que uno de los países firmantes no ha ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, en principio porque las apreciaciones en las que funda su reclamo constituyen meras afirmaciones subjetivas. Adicionalmente, como ya se indicó a lo largo de esta sentencia, los medios de control constitucionales nacionales —tal como es el amparo— no tienen el alcance jurídico de pronunciarse sobre la regularidad de una norma, acto o política implementada por un estado extranjero. En esa misma lógica, **no puede revisarse la política exterior** que como país soberano determina seguir los Estados Unidos de América, en la que desde luego está inmersa su decisión de no ratificar la Convención Americana de Derechos Humanos (sic)" (párr. 100).

"Bajo esa lógica, lo único que puede revisar este Alto Tribunal son las reglas contenidas en el Tratado de Extradición, y determinar de manera objetiva si, por sí mismas constituyen una contravención al parámetro constitucional, sin que ese ejercicio pueda llevar a condicionar la aplicación del Tratado, con base en la política internacional que en materia de derechos humanos decide soberanamente llevar a cabo uno de los países firmantes. En adición a lo anterior, en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, se establece el principio *pacta sunt servanda*, que prescribe que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe" (párr. 101).

## Decisión

La Suprema Corte negó el amparo respecto a los artículos impugnados del Tratado de Extradición al estimar que no son inconvenientes por el hecho de que Estados Unidos no ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### 1.3 La constitucionalidad de los tratados de extradición, aunque no hayan sido firmados por el presidente de México

#### 1.3.1 La constitucionalidad del Tratado de Extradición entre Estados Unidos y México

---

#### SCJN, Pleno, Amparo en Revisión 2830/97, 24 de febrero de 1998<sup>5</sup>

---

*Razones similares en AR 340/1999, AR 115/1999, AR 822/2003 y AR 551/2012*

#### Hechos del caso

En noviembre de 1995, el gobierno de Estados Unidos solicitó la detención provisional con fines de extradición de un hombre con residencia en Nuevo León para ser procesado por los cargos de "asociación para preparar y ejecutar o participar en la ejecución de la importación de cocaína y su posesión". El juez de distrito que conoció la petición ordenó la detención provisional con fines de extradición de la persona requerida, la cual se llevó a cabo en enero de 1996. Posteriormente, el detenido fue puesto en libertad por el juez de distrito que conoció del procedimiento debido a que el gobierno estadounidense no envió la petición formal de extradición.

El 14 de marzo de 1996 se decretó una nueva orden de aprehensión con fines de extradición por los mismos cargos, por lo que el 19 de mayo del mismo año el hombre fue detenido nuevamente y presentado ante un juzgado de distrito del entonces Distrito Federal. Ante tal circunstancia, la persona extraditable promovió un juicio de amparo indirecto en el que reclamó diferentes disposiciones contenidas en la Ley de Extradición Internacional (LEI) y en el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, ambos con motivo de la emisión de la orden de aprehensión con fines de extradición de fecha 14 de marzo de 1996.

Entre sus conceptos de violación reclamó la inconstitucionalidad del Tratado de Extradición porque no fue celebrado por el presidente de la república, única autoridad facultada para ello, de conformidad con el artículo 89, fracción X, de la Constitución.

El juzgado de distrito que conoció del amparo sobreseyó el juicio. Consideró que el acuerdo emitido en mayo de 1996 sustituyó procesalmente al de marzo del mismo año, lo que originó un cambio de situación jurídica.

---

<sup>5</sup> Resuelto por unanimidad de diez votos. Ponente: Ministro Juan Díaz Romero. No hay versión pública.

Inconforme con la decisión, la persona requerida interpuso un recurso de revisión, por lo que el juez de distrito remitió el asunto a la Suprema Corte para que resolviera sobre las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas. Así, la Segunda Sala de la Corte ordenó reponer el juicio de amparo, el cual se sobreseyó nuevamente por considerar inexistente el acto reclamado. En desacuerdo con la nueva resolución, el quejoso interpuso un nuevo recurso de revisión ante el juzgado de distrito, que envió el asunto a la Suprema Corte.

La persona extraditable señaló como agravios que i) no existió un cambio de situación jurídica en virtud de que el auto de mayo de 1996 era consecuencia de la orden de extradición y, por lo mismo, no podía ser considerado un acto distinto a dicho procedimiento. Asimismo, agregó que era desacertado que el juez de distrito comparara el auto de mayo con un auto de formal prisión, pues el proceso de extradición no tiene semejanza con el proceso penal ordinario; ii) el juez pasó por alto que en el caso también se reclamaba la LEI y el Tratado de Extradición, y iii) el juez debió suplir la deficiencia de la queja por ser un asunto en materia penal.

El asunto fue remitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su estudio.

### **Problema jurídico planteado**

¿El Tratado de Extradición es inconstitucional por el hecho de no haber sido firmado por el presidente de la república, sino por la persona titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores?

### **Criterio de la Suprema Corte**

El Tratado de Extradición no es inconstitucional por el hecho de no haber sido firmado por el presidente de la república, sino por la persona titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que la Constitución permite la actuación del Ejecutivo a través del secretario de Estado correspondiente. Por otro lado, la celebración de un tratado no se reduce a la firma, sino que se encuentra constituido por todo un procedimiento desarrollado en diferentes etapas. Por su parte, el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que le corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores conducir la política exterior del país.

Cabe señalar que el objeto de la firma de la persona titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue la manifestación de voluntad por parte del Estado en cuanto su celebración, la cual quedó plenamente expresada por el presidente de la república al haber ratificado el tratado, cumpliendo así con los requisitos legales y constitucionales correspondientes.

### **Justificación del criterio**

"Ahora bien, la disposición contenida en el citado artículo 133 de la Ley Fundamental en el sentido de que los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión, no debe interpretarse con la limitación letrista de que en forma específica sea el titular del Poder Ejecutivo de la Unión quien necesariamente lo lleve a cabo en todas sus fases, pues como ya se puso de manifiesto, los preceptos constitucionales transcritos permiten la actuación del Jefe del Ejecutivo a través del Secretario de Estado correspondiente, y no cabe duda que el derecho interno de cada País determina la forma en que se estructura el órgano

supremo representativo del Estado hacia el exterior y fija los procedimientos y límites de esa representación; por otro lado, la celebración de un tratado no se reduce a la firma del mismo, sino que se encuentra constituido por todo un procedimiento que se desarrolla en diversas etapas, en las cuales interviene otro Poder, además de los Secretarios de Estado que se ocupan de las materias específicas [...] (págs. 91-92).

"Así las cosas, es evidente que si el Ejecutivo de la Unión tiene como titular al Presidente de la República; que las Secretarías de Estado ejercen las funciones de su competencia legal por acuerdo del Presidente de la República; que compete al Secretario de Relaciones Exteriores, en términos del invocado artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, intervenir en toda clase de tratados y convenciones en los que el país sea parte; y que el Secretario de Gobernación es el encargado de conducir las relaciones del ejecutivo con el Poder Legislativo y de publicar las leyes y decretos, es inconcuso que aquél tiene la capacidad legal para intervenir en la celebración de los tratados y convenios en que la República Mexicana sea parte integrante, y que éste tiene competencia para remitir el tratado al Senado y, en su caso, ordenar su publicación, siendo obvio, además, que ambos Secretarios actúan por acuerdo del Presidente de la República" (pág. 96).

"[E]s inconcuso que el Tratado de Extradición celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado el cuatro de mayo de mil novecientos setenta y ocho, en la ciudad de México, no es inconstitucional, si se toma en cuenta que el objeto de la firma del Secretario de Relaciones Exteriores al documento, lo constituye la manifestación de voluntad por parte del Estado en cuanto a la celebración del acto, la cual quedó plenamente expresada por el Presidente de la República al haber ratificado el multi-referido tratado internacional, cumpliendo así con los requisitos legales y constitucionales correspondientes" (pág. 98).

## Decisión

La Suprema Corte dejó firme el sobreseimiento decretado por el juez de distrito respecto al mandato de extradición. Por otra parte, negó el amparo respecto a la inconstitucionalidad de la LEI y el Tratado de Extradición.

### 1.3.2 La constitucionalidad del Tratado de Extradición entre México y España

---

## SCJN, Pleno, Amparo en Revisión 140/2002, 10 de junio de 2003<sup>6</sup>

---

*Razones similares en AR 828/2005 y AR 1173/2008*

## Hechos del caso

El 25 de agosto de 2000, el gobierno de España solicitó la detención preventiva con fines de extradición de un hombre con residencia en México por los delitos de "genocidio; tortura y terrorismo", contemplados

---

<sup>6</sup> Resuelto por unanimidad de once votos. Ponente: Ministro Humberto Román Palacios.

en la legislación española. Al día siguiente, el hombre fue detenido y puesto a disposición de un juez de distrito.

El 15 de octubre de 2000, la embajada de España en México presentó la petición formal de extradición en contra del hombre detenido, por lo que, seguido el procedimiento respectivo, la Secretaría de Relaciones Exteriores concedió la extradición en febrero de 2001.

El hombre requerido promovió un juicio de amparo indirecto en contra del Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España; así como del protocolo por el cual se modificó dicho tratado; de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, y del acuerdo que concedió su extradición.

En sus conceptos de violación relativos al Tratado de Extradición señaló que tanto éste como su protocolo modificadorio son inconstitucionales por el hecho de no haber sido firmados por el presidente de la república, sino por el secretario de Relaciones Exteriores y por el Subprocurador Jurídico de la Procuraduría General de la República, respectivamente.

El juez de distrito correspondiente concedió el amparo en contra del acuerdo de extradición para el efecto de que el secretario de Relaciones Exteriores emitiera uno nuevo en el que declarase prescrita la acción penal sobre el delito de tortura; sin embargo, negó implícitamente el amparo respecto a los demás actos reclamados.

Sobre el Tratado de Extradición, señaló que el presidente de la república puede instruir a otros funcionarios para iniciar las negociaciones y firma de algún tratado, el cual resulta válido si luego es ratificado por el Ejecutivo, por ello, el Tratado de Extradición y su protocolo modificadorio son constitucionales.

Inconformes con la resolución anterior, el secretario de Relaciones Exteriores y el hombre requerido interpusieron recursos de revisión. El quejoso alegó que sus conceptos de violación no fueron correctamente estudiados.

El asunto fue remitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su estudio.

### **Problema jurídico planteado**

¿El Tratado de Extradición y su protocolo modificadorio son inconstitucionales por no haber sido firmados por el presidente de la república, sino por el secretario de Relaciones Exteriores y por el subprocurador jurídico de la Procuraduría General de la República, respectivamente?

### **Criterio de la Suprema Corte**

El Tratado de Extradición y su protocolo modificadorio no son inconstitucionales por no haber sido firmados por el presidente de la república, sino por el secretario de Relaciones Exteriores y por el subprocurador jurídico de la Procuraduría General de la República, respectivamente. La Constitución permite la actuación del Ejecutivo a través de la secretaría de Estado correspondiente; por otro lado, la celebración de un tratado

no se reduce a la firma, sino que se encuentra constituido por todo un procedimiento desarrollado en diferentes etapas. Por su parte, el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que a la Secretaría de Relaciones Exteriores le corresponde conducir la política exterior del país. Cabe señalar que tanto el Tratado de Extradición como su protocolo modificadorio fueron ratificados posteriormente por el presidente de la república.

### Justificación del criterio

"Artículo 17. Regla de la Especialidad.

1.- Una persona extraditada conforme al presente Tratado no será detenida, enjuiciada o sancionada en el territorio de la Parte requirente por un delito distinto de aquel por el cual se concedió la extradición ni será extraditada por dicha Parte a un tercer Estado a menos que:

a) haya abandonado el territorio de la Parte requirente después de su extradición y haya regresado voluntariamente a él;

"Al respecto, debe precisarse que, como ya esta (sic) Suprema Corte de Justicia de la Nación lo determinó en el precedente a que se ha hecho referencia, el precepto legal en cuestión no debe interpretarse con la limitación letrista de que en forma específica sea el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, quien necesariamente lleve a cabo la celebración de un tratado internacional con otro país en todas y cada una de sus fases, porque los preceptos legales transcritos con anterioridad, permiten al Presidente de la República realizar las actuaciones que le son encomendadas a través del secretario correspondiente, por lo que no cabe duda que el derecho interno de cada país determina la forma en que se estructura el órgano supremo representativo del Estado hacia el exterior y fija los procedimientos y límites de esa representación" (págs. 783-784).

"En efecto, como ya lo sostuvo este Tribunal Pleno en el precedente de mérito, la celebración de un tratado internacional, no se reduce a la firma del mismo, sino que por el contrario se encuentra constituido por todo un procedimiento que se desarrolla en diversas etapas, de tal manera que intervienen otros poderes o entes de la administración pública federal, además de los secretarios de Estado que se ocupan de las materias específicas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2 y 28, fracciones I y IX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [...]" (pág. 784).

"En estas condiciones, como ya lo determinó este Alto Tribunal en el precedente de referencia, es dable concluir que las secretarías de Estado actúan en los términos de la política y directrices que les fija el Presidente de la República, ya que no sería posible que éste interviniera personalmente en todos y cada uno de los actos de funcionamiento de dicho poder" (pág. 787).

"Efectivamente, el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, de veintiuno de noviembre de mil novecientos setenta y ocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de mil novecientos ochenta, fue ratificado y suscrito por José López Portillo en su carácter de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, según se desprende de la certificación que al efecto se exhibió por las autoridades responsables con su informe justificado [...]" (pág. 792).

"Por su parte, el protocolo de veintitrés de junio de mil novecientos noventa y cinco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y siete, por el que se modificó el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal, celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España el veintiuno de noviembre de mil novecientos setenta y ocho, fue negociado y suscrito inicialmente por el Subprocurador Jurídico de la Procuraduría General de la República, Rafael Estrada Sámano en representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, además de que fue ratificado por este último [...]" (págs. 793-794).

## Decisión

La Suprema Corte negó el amparo respecto a los ordenamientos internacionales reclamados, consideró que el Tratado de Extradición no es inconstitucional por no haber sido firmado por el presidente de la república, sino por el secretario de Relaciones Exteriores.

---

### SCJN, Pleno, Amparo en Revisión 828/2005, 6 de abril de 2006<sup>7</sup>

---

*Razones similares en AR 1173/2008*

## Hechos del caso

En 2003, un grupo de seis personas fue detenido por policías de la Agencia Federal de Investigación y por policías españoles con motivo de una solicitud de extradición. Posteriormente, en julio de 2004, la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió un acuerdo en el que concedió su extradición a España para ser procesadas por los delitos de "asociación ilícita e integración en organización terrorista; allegamiento de fondos con fines terroristas y blanqueo de capitales procedente de actividades terroristas"; contemplados en la legislación española.

Ante tal determinación, las personas requeridas promovieron diferentes juicios de amparo indirecto en contra de la resolución de extradición. Por otra parte, reclamaron diversas disposiciones contenidas en la Ley de Extradición Internacional y en el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, así como su Primer Protocolo Modificatorio.

En sus conceptos de violación reclamaron que i) el Tratado de Extradición y sus protocolos modificatorios eran inconstitucionales al ser firmados únicamente por el presidente de la república y por el secretario de Relaciones Exteriores, mas no por el secretario de Gobernación; ii) el Primer Protocolo que modifica el Tratado de Extradición era inconstitucional por haber sido firmado por el subprocurador jurídico de la Procuraduría General de la República.

El juzgado de distrito de conocimiento acumuló las demandas, se declaró incompetente para conocer del asunto y el caso fue asignado a un juez de distrito distinto, quien en su sentencia determinó que i) el Tratado y los protocolos que lo modificaron no eran inconstitucionales por no estar firmados por el secretario de

---

<sup>7</sup> Ponente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=74235>.

Gobernación, ya que el presidente posteriormente aceptó la ratificación del convenio, y ii) el Primer Protocolo que modifica al Tratado no era inconstitucional por haber sido firmado por el subprocurador jurídico de la Procuraduría General de la República, pues el presidente de la república le otorgó un poder plenipotenciario para firmar el protocolo señalado.

Inconformes con la resolución anterior, los quejosos interpusieron un recurso de revisión en el que reiteraron sus conceptos de violación, por lo que el tribunal colegiado que conoció del asunto solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para resolverlo.

### Problemas jurídicos planteados

1. ¿El Tratado de Extradición y los protocolos primero y segundo que lo modificaron son inconstitucionales en tanto que únicamente fueron firmados por el presidente de la república y por el secretario de Relaciones Exteriores, mas no por el secretario de Gobernación?
2. ¿El Tratado de Extradición es inconstitucional por el hecho de haber sido firmado únicamente por la persona titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores?
3. ¿El Primer Protocolo que modifica el Tratado de Extradición es inconstitucional por el hecho de haber sido firmado por el subprocurador jurídico de la Procuraduría General de la República?
4. ¿El poder plenipotenciario que otorgó el presidente al subprocurador jurídico de la Procuraduría General de la República para la firma del Primer Protocolo que modifica el Tratado de Extradición es inválido por el hecho de no haber sido publicado en el *Diario Oficial de la Federación*?

### Criterios de la Suprema Corte

1. El Tratado de Extradición y los protocolos primero y segundo que lo modificaron no son inconstitucionales por el hecho de haber sido firmados únicamente por el presidente de la república y por el secretario de Relaciones Exteriores y no por el secretario de Gobernación. El decreto del Ejecutivo que manda publicar el tratado internacional requiere la firma del secretario de Relaciones Exteriores, no la del secretario de Gobernación, a quien únicamente le corresponde refrendar los decretos que promulgan leyes que emanen del Congreso de la Unión.
2. El Tratado de Extradición no es inconstitucional por el hecho de haber sido firmado por la persona titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ciertamente, el Poder Ejecutivo no debe ser necesariamente quien lleve a cabo la celebración de un tratado internacional con otro país en todas y cada una de sus fases, pues el presidente puede realizar las actuaciones que le son encomendadas a través de la secretaría correspondiente. Asimismo, de acuerdo con los artículos 4 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respectivamente, compete a la Secretaría de Relaciones Exteriores intervenir en toda clase de tratados y convenciones en los que el país sea parte. Así, es evidente que éste y las personas que expresamente designe el presidente tienen la capacidad legal para intervenir en la celebración de los tratados y convenios de los que México sea parte, puesto que actúa por acuerdo del presidente de la república.

Cabe señalar que el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados reconoce la capacidad expresa de las personas titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores para la ejecución de todos los actos relativos para la celebración de un tratado; así como lo establecido por el artículo 3, de la Ley sobre la Celebración de los Tratados internacionales, el cual señala que corresponde al presidente otorgar plenos poderes para la celebración de tratados internacionales.

3. El primer protocolo que modifica el Tratado de Extradición no es inconstitucional por el hecho de haber sido firmado por el subprocurador jurídico de la Procuraduría General de la República. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley sobre Celebración de Tratados, el presidente puede otorgar plenos poderes, que es un documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a México en cualquier acto relativo a la celebración de tratados. Así, se reconoce la capacidad expresa a los plenipotenciarios para representar al Estado en la negociación, incluyendo la facultad de expresar el consentimiento del Estado en obligarse internacionalmente. Por lo tanto, el objeto de la firma del subprocurador jurídico de la Procuraduría General de la República lo constituye la manifestación de voluntad por parte del Estado mexicano en cuanto a la celebración del acto, la cual quedó expresada por el presidente al haber ratificado el protocolo modificatorio.

4. El poder plenipotenciario que otorgó el presidente al subprocurador jurídico de la Procuraduría General de la República para la firma del Primer Protocolo que modifica el Tratado de Extradición no es inválido por el hecho de no haber sido publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. En efecto, el presidente validó el documento en el decreto que ordena la publicación del protocolo, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, por lo tanto, no era necesaria la publicación del referido poder plenipotenciario.

Cabe señalar que el artículo 16, último párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se refiere a la publicación de los acuerdos por los que los titulares de las Secretarías de Estado y de Departamentos Administrativos pueden delegar sus facultades o adscribir orgánicamente unidades administrativas, mas no a los poderes plenipotenciarios que otorga directamente el Ejecutivo, por lo tanto, para que el poder plenipotenciario tenga validez no es necesaria su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### Justificación de los criterios

1. "Ahora bien, el texto del artículo 92 constitucional, en términos generales precisa que los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes (sic) del Presidente deberán estar firmados por **'el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda'**, de ahí que en su momento fue necesaria la interpretación constitucional para sostener el criterio de que los **'decretos promulgatorios de leyes'** sólo necesitan para su validez, el refrendo del Secretario de Gobernación, que es al que corresponde el ramo administrativo afectado por la orden de publicación que emana de la voluntad del titular del Ejecutivo Federal.

Por tanto, la interpretación del citado precepto constitucional no lleva a establecer que el Decreto del Ejecutivo Federal que ordena la publicación de un Tratado Internacional o los protocolos modificatorios que son aprobados por el Senado de la República, en términos del artículo 76, fracción I, de la Constitución Federal, deban ser refrendados por el Secretario de Gobernación" (pág. 147).

"Al respecto, el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tuvo como finalidad aclarar que 'los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión' sólo requieren el refrendo del Secretario de Gobernación, pero esta norma legal no puede llevar a la conclusión de que el propio Secretario debe refrendar también la orden del Ejecutivo Federal que manda publicar un Tratado Internacional o sus protocolos modificatorios aprobados por el Senado de la República, dado que no se trata de una ley o decreto expedida por el Congreso de la Unión.

[L]os tratados internacionales y sus modificaciones, así como las convenciones diplomáticas son celebrados por el propio Ejecutivo Federal y una vez aprobadas por el Senado son ley Suprema de la Unión en términos del artículo 133 de la propia Constitución Federal; y para su validez no es necesario que el decreto del propio Ejecutivo que lo manda publicar, esté refrendado por el Secretario de Gobernación, ya que este requisito corresponde sólo al acto de promulgación de las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión" (pág. 148).

"En otras palabras, si los tratados internacionales no son actos que emanen del Congreso de la Unión, la interpretación que debe darse al artículo 92 constitucional, es en el sentido de que el decreto del Ejecutivo Federal que lo manda publicar debe ir firmado por el Secretario de Estado al que corresponda el asunto, que en el caso lo es el Secretario de Relaciones Exteriores, de conformidad con los artículos 28, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 7, fracción IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que establecen:

**'ARTÍCULO 28.- A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (...)**

**XII.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.**

**ARTÍCULO 7. El Secretario tendrá las facultades no delegables siguientes:**

**IX. Refrendar, para su validez y observancia constitucionales, los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República cuando tengan relación con los asuntos que competen a la Secretaría, en términos de lo dispuesto por el artículo 92 Constitucional;**" (pág. 149).

"[E]l legislador ordinario, en la ley especial sobre la celebración de tratados sólo estableció como requisito de obligatoriedad de los mismos en el territorio nacional, su previa publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin hacer referencia al acto de refrendo o a la firma del Secretario de Estado correspondiente, por lo que atendiendo a la interpretación de los artículos 92 constitucional, 13 y 28, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 7, fracción IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se concluye que el decreto del Ejecutivo Federal que manda publicar el Tratado internacional, requiere la firma del Secretario de Relaciones Exteriores, mas (sic) no la del Secretario de Gobernación, al cual le corresponde refrendar los decretos promulgatorios de leyes o decretos que emanen del Congreso de la Unión" (pág. 151).

2. Al resolver el amparo en revisión 140/2002 el Pleno de la Suprema Corte estableció criterios en el siguiente sentido:

**"Ahora bien, como ya lo resolvió el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el precedente en que se sustenta la sentencia recurrida y contrariamente a lo argumentado por la parte quejosa y hoy recurrente, debe decirse que el hecho de que el tratado, el protocolo modificatorio del mismo y el convenio reclamados, no hayan sido firmados en su fase inicial por el Presidente de la República, no los torna inconstitucionales"** (pág. 154).

**"Al respecto, debe precisarse que, como ya esta (sic) Suprema Corte de Justicia de la Nación lo determinó en el precedente a que se ha hecho referencia, el precepto legal en cuestión no debe interpretarse con la limitación letrista de que en forma específica sea el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, quien necesariamente lleve a cabo la celebración de un tratado internacional con otro país en todas y cada una de sus fases, porque los preceptos legales transcritos con anterioridad, permiten al Presidente de la República realizar las actuaciones que le son encomendadas a través del secretario correspondiente, por lo que no cabe duda que el derecho interno de cada país determina la forma en que se estructura el órgano supremo representativo del Estado hacia el exterior y fija los procedimientos y límites de esa representación"** (pág. 156).

**"En efecto, como ya lo sostuvo este Tribunal Pleno en el precedente de mérito, la celebración de un tratado internacional, no se reduce a la firma del mismo, sino que por el contrario se encuentra constituido por todo un procedimiento que se desarrolla en diversas etapas, de tal manera que intervienen otros poderes o entes de la administración pública federal, además de los secretarios de Estado que se ocupan de las materias específicas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2 y 28, fracciones I y IX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [...]"** (págs. 156-157).

**"Como puede observarse, el primero de los preceptos legales transcritos establece que el Ejecutivo de la Unión se auxiliará, entre otros, de diversas secretarías de Estado, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo que le son encomendados, secretarías de Estado entre las cuales se encuentra la de Relaciones Exteriores, a la cual corresponde, entre otras funciones, la de conducir la política exterior, para lo que deberá intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte, así como coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos"** (págs. 157-158).

**"En estas condiciones, como ya lo determinó este Alto Tribunal en el precedente de referencia, es dable concluir que las secretarías de Estado actúan en los términos de la política y directrices que les fija el Presidente de la República, ya que no sería posible que éste interviniera personalmente en todos y cada uno de los actos de funcionamiento de dicho poder"** (pág. 159).

**"[C]omo ya lo determinó el Tribunal Pleno en el precedente en cuestión, es inconcuso que si el Ejecutivo de la Unión tiene como titular al Presidente de la República; que las secretarías de Estado ejercen las funciones de su competencia legal por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo Federal; que correspondía y compete al secretario de Relaciones Exteriores, en términos de los invocados artículos 4o. y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respectivamente, entre otras funciones, intervenir en toda clase de tratados y convenciones en los que el país sea parte; por lo que es evidente que éste y las personas que expresamente designe el Presidente, tienen la capacidad legal para intervenir en la celebración de los tratados y convenios en que la República Mexicana sea parte"**

integrante, puesto que dicho secretario o la persona designada al respecto actúan por acuerdo del Presidente de la República" (pág. 161).

"A los fundamentos que sustentan la constitucionalidad de los tratados reclamados, como correctamente lo determinó el Juez de Distrito, debe sumarse lo acordado en la Convención de Viena, que constituye Ley Suprema de la Unión, en términos de lo previsto por el artículo 133 de la Constitución Federal, en cuyo artículo 7o., se reconoció la capacidad expresa de los secretarios de Relaciones Exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos para la celebración de un tratado; así como lo establecido en el artículo 3o. de la Ley sobre la Celebración de los Tratados, el cual establece que corresponde al Presidente de la República otorgar plenos poderes para la celebración de Tratados internacionales, en el entendido de que el artículo 2o., fracción VI, del propio ordenamiento legal define a los plenos poderes como el documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de Tratados" (pág. 162).

"Así las cosas, como correctamente lo determinó el Juez de Distrito a quo en la sentencia recurrida, es indubitable que el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal, entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, de veintiuno de noviembre de mil novecientos setenta y ocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de mil novecientos ochenta, el protocolo de veintitrés de junio de mil novecientos noventa y cinco, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y siete, por el cual se modificó el tratado en cuestión y la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de nueve de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, no son inconstitucionales si se toma en cuenta que el objeto de la firma del Secretario de Relaciones Exteriores, en lo que corresponde al primer documento, por el Subprocurador Jurídico de la Procuraduría General de la República, en lo que respecta al segundo y por el representante permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas, en lo que respecta al último de los documentos en cuestión, lo constituye la manifestación de voluntad por parte del Estado en cuanto a la celebración de tales actos, la cual quedó plenamente expresada por el Presidente de la República al haber ratificado los multirreferidos tratados internacionales, cumpliendo así con los requisitos legales y constitucionales correspondientes" (págs. 162-163).

"Ciertamente, como de manera correcta lo determinó el Juez a quo, el tratado internacional, el protocolo que modificó el mismo y el convenio de mérito, fueron ratificados por el Presidente de la República, lo que permite entender que ya los había autorizado, dándoles plena validez con base en las facultades que le otorga la fracción X, del artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (págs. 163-164).

"En principio, cabe destacar que, como ya lo determinó el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la firma de un tratado internacional es un acto preparatorio a su aprobación, según se deriva de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Federal antes transcrito, de lo que se sigue que la sola firma de los tratados constituye sólo una de las fases del procedimiento para la celebración de tales tratados internacionales, de tal manera que resulta inexacto afirmar que el tratado, el protocolo y el convenio reclamados en el juicio de origen fueron celebrados por los funcionarios públicos que los suscribieron inicialmente, a saber el Secretario de Relaciones Exteriores, el Subprocurador Jurídico de la Procuraduría General de la

República y el representante de México ante la Organización de las Naciones Unidas, puesto que como ya se indicó y correctamente lo determinó el Juez de Distrito, todos ellos fueron sujetos a la autorización del Presidente y para su validez fue necesaria la aprobación del Senado de la República" (págs. 164-165).

*"[E]s claro, como ya se indicó, que la celebración de los referidos tratado, protocolo y convenio Internacionales fueron autorizados por el Presidente de la República, quien manifestó su voluntad al ratificarlos, mismo objeto que se persigue con su suscripción; y, por otro lado que fueron aprobados por el Senado de la República con fechas veintisiete de septiembre de mil novecientos setenta y nueve, treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y cinco y veintinueve de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno, respectivamente, todo lo cual lleva a declarar infundado el concepto de agravio que se analiza"* (pág. 167).

"En resumen de las consideraciones que informan el anterior precedente, se advierte que los Secretarios de Estado actúan en los términos de la política y directrices que les fija el Ejecutivo Federal, lo que debe relacionarse con el artículo 3o. de la Ley sobre Celebración de Tratados, como lo hizo el Juez de Distrito, en cuanto dispone que corresponde al Presidente de la República otorgar plenos poderes, respecto de los cuales el diverso artículo 2o., fracción VI, del propio ordenamiento legal dispone que se entenderá por: **'VI. Plenos Poderes: el documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de tratados'**" (pág. 168).

"En congruencia con estas normas legales, existe la Convención de Viena de 1969, la cual fue ratificada por México en mil novecientos setenta y cinco, que en sus artículos 2, inciso c) , y 7, o. numeral primero, inciso a), establece:

## **'ARTÍCULO 2**

(...)

***c) se entiende por "plenos poderes" un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado;***

## **'ARTÍCULO 7**

### **Plenos Poderes**

**1. Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:**

**a) si presenta los adecuados plenos poderes; o"** (págs. 168-169).

"Deriva de lo anterior, que la citada convención reconoce capacidad expresa a los plenipotenciarios para representar al Estado en la negociación, incluyendo la facultad de expresar el consentimiento del Estado en obligarse, por tanto, es claro que el Primer Protocolo Modificadorio del Tratado de Extradición celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, firmado el veintitrés de junio de mil novecientos

noventa y cinco, en la Ciudad de México, no es inconstitucional, si se toma en cuenta que el objeto de la firma del Subprocurador Jurídico de la Procuraduría General de la República, lo constituye la manifestación de voluntad por parte del Estado en cuanto a la celebración del acto, la cual quedó plenamente expresada por el Presidente de la República al haber ratificado dicho Protocolo Modificatorio, inclusive al ordenar su publicación "para su debida observancia", que es lo que una vez aprobado por el Senado, le da obligatoriedad en el territorio nacional" (pág. 169).

3. "Los anteriores planteamientos devienen infundado (sic), pues en relación con la validez del Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, este Tribunal Pleno ya se pronunció respecto de similares cuestionamientos, al resolver el diez de junio de dos mil tres, el amparo en revisión 140/2002 [...]" (pág. 152).

Al resolver el amparo en revisión 140/2002 el Pleno de la Suprema Corte estableció criterios en el siguiente sentido:

*"Ahora bien, como ya lo resolvió el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el precedente en que se sustenta la sentencia recurrida y contrariamente a lo argumentado por la parte quejosa y hoy recurrente, debe decirse que el hecho de que el tratado, el protocolo modificadorio del mismo y el convenio reclamados, no hayan sido firmados en su fase inicial por el Presidente de la República, no los torna inconstitucionales"* (pág. 154).

*"Al respecto, debe precisarse que, como ya esta (sic) Suprema Corte de Justicia de la Nación lo determinó en el precedente a que se ha hecho referencia, el precepto legal en cuestión no debe interpretarse con la limitación letrista de que en forma específica sea el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, quien necesariamente lleve a cabo la celebración de un tratado internacional con otro país en todas y cada una de sus fases, porque los preceptos legales transcritos con anterioridad, permiten al Presidente de la República realizar las actuaciones que le son encomendadas a través del secretario correspondiente, por lo que no cabe duda que el derecho interno de cada país determina la forma en que se estructura el órgano supremo representativo del Estado hacia el exterior y fija los procedimientos y límites de esa representación"* (pág. 156).

*"En efecto, como ya lo sostuvo este Tribunal Pleno en el precedente de mérito, la celebración de un tratado internacional, no se reduce a la firma del mismo, sino que por el contrario se encuentra constituido por todo un procedimiento que se desarrolla en diversas etapas, de tal manera que intervienen otros poderes o entes de la administración pública federal, además de los secretarios de Estado que se ocupan de las materias específicas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2 y 28, fracciones I y IX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [...]"* (págs. 156-157).

*"Como puede observarse, el primero de los preceptos legales transcritos establece que el Ejecutivo de la Unión se auxiliará, entre otros, de diversas secretarías de Estado, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo que le son encomendados, secretarías de Estado entre las cuales se encuentra la de Relaciones Exteriores, a la cual corresponde, entre otras funciones, la de conducir la política exterior, para lo que deberá intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte, así como coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos"* (págs. 157-158).

*"En estas condiciones, como ya lo determinó este Alto Tribunal en el precedente de referencia, es dable concluir que las secretarías de Estado actúan en los términos de la política y directrices que les fija el Presidente de la República, ya que no sería posible que éste interviniera personalmente en todos y cada uno de los actos de funcionamiento de dicho poder"* (pág. 159).

*"[C]omo ya lo determinó el Tribunal Pleno en el precedente en cuestión, es inconcuso que si el Ejecutivo de la Unión tiene como titular al Presidente de la República; que las secretarías de Estado ejercen las funciones de su competencia legal por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo Federal; que correspondía y compete al secretario de Relaciones Exteriores, en términos de los invocados artículos 4o. y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respectivamente, entre otras funciones, intervenir en toda clase de tratados y convenciones en los que el país sea parte; por lo que es evidente que éste y las personas que expresamente designe el Presidente, tienen la capacidad legal para intervenir en la celebración de los tratados y convenios en que la República Mexicana sea parte integrante, puesto que dicho secretario o la persona designada al respecto actúan por acuerdo del Presidente de la República"* (pág. 161).

*"A los fundamentos que sustentan la constitucionalidad de los tratados reclamados, como correctamente lo determinó el Juez de Distrito, debe sumarse lo acordado en la Convención de Viena, que constituye Ley Suprema de la Unión, en términos de lo previsto por el artículo 133 de la Constitución Federal, en cuyo artículo 7o., se reconoció la capacidad expresa de los secretarios de Relaciones Exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos para la celebración de un tratado; así como lo establecido en el artículo 3o. de la Ley sobre la Celebración de los Tratados, el cual establece que corresponde al Presidente de la República otorgar plenos poderes para la celebración de Tratados internacionales, en el entendido de que el artículo 2o., fracción VI, del propio ordenamiento legal define a los plenos poderes como el documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de Tratados"* (pág. 162).

*"Así las cosas, como correctamente lo determinó el Juez de Distrito a quo en la sentencia recurrida, es indubitable que el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal, entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, de veintiuno de noviembre de mil novecientos setenta y ocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de mil novecientos ochenta, el protocolo de veintitrés de junio de mil novecientos noventa y cinco, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y siete, por el cual se modificó el tratado en cuestión y la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de nueve de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, no son inconstitucionales si se toma en cuenta que el objeto de la firma del Secretario de Relaciones Exteriores, en lo que corresponde al primer documento, por el Subprocurador Jurídico de la Procuraduría General de la República, en lo que respecta al segundo y por el representante permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas, en lo que respecta al último de los documentos en cuestión, lo constituye la manifestación de voluntad por parte del Estado en cuanto a la celebración de tales actos, la cual quedó plenamente expresada por el Presidente de la República al haber ratificado los multirreferidos tratados internacionales, cumpliendo así con los requisitos legales y constitucionales correspondientes"* (págs. 162-163).

"Ciertamente, como de manera correcta lo determinó el Juez a quo, el tratado internacional, el protocolo que modificó el mismo y el convenio de mérito, fueron ratificados por el Presidente de la República, lo que permite entender que ya los había autorizado, dándoles plena validez con base en las facultades que le otorga la fracción X, del artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (págs. 163-164).

"En principio, cabe destacar que, como ya lo determinó el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la firma de un tratado internacional es un acto preparatorio a su aprobación, según se deriva de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Federal antes transcrito, de lo que se sigue que la sola firma de los tratados constituye sólo una de las fases del procedimiento para la celebración de tales tratados internacionales, de tal manera que resulta inexacto afirmar que el tratado, el protocolo y el convenio reclamados en el juicio de origen fueron celebrados por los funcionarios públicos que los suscribieron inicialmente, a saber el Secretario de Relaciones Exteriores, el Subprocurador Jurídico de la Procuraduría General de la República y el representante de México ante la Organización de las Naciones Unidas, puesto que como ya se indicó y correctamente lo determinó el Juez de Distrito, todos ellos fueron sujetos a la autorización del Presidente y para su validez fue necesaria la aprobación del Senado de la República" (págs. 164-165).

"[E]s claro, como ya se indicó, que la celebración de los referidos tratado, protocolo y convenio Internacionales fueron autorizados por el Presidente de la República, quien manifestó su voluntad al ratificarlos, mismo objeto que se persigue con su suscripción; y, por otro lado que fueron aprobados por el Senado de la República con fechas veintisiete de septiembre de mil novecientos setenta y nueve, treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y cinco y veintinueve de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno, respectivamente, todo lo cual lleva a declarar infundado el concepto de agravio que se analiza" (pág. 167).

"En resumen de las consideraciones que informan el anterior precedente, se advierte que los Secretarios de Estado actúan en los términos de la política y directrices que les fija el Ejecutivo Federal, lo que debe relacionarse con el artículo 3o. de la Ley sobre Celebración de Tratados, como lo hizo el Juez de Distrito, en cuanto dispone que corresponde al Presidente de la República otorgar plenos poderes, respecto de los cuales el diverso artículo 2o., fracción VI, del propio ordenamiento legal dispone que se entenderá por: **'VI. Plenos Poderes: el documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de tratados'**" (pág. 168).

"En congruencia con estas normas legales, existe la Convención de Viena de 1969, la cual fue ratificada por México en mil novecientos setenta y cinco, que en sus artículos 2, inciso c) , y 7, o. numeral primero, inciso a), establece:

## **'ARTÍCULO 2**

(...)

**c) se entiende por "plenos poderes" un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado;**

## ARTÍCULO 7

### Plenos Poderes

**1. Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:**

**a) si presenta los adecuados plenos poderes; o"** (págs. 168-169).

"Deriva de lo anterior, que la citada convención reconoce capacidad expresa a los plenipotenciarios para representar al Estado en la negociación, incluyendo la facultad de expresar el consentimiento del Estado en obligarse, por tanto, es claro que el Primer Protocolo Modificadorio del Tratado de Extradición celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, firmado el veintitrés de junio de mil novecientos noventa y cinco, en la Ciudad de México, no es inconstitucional, si se toma en cuenta que el objeto de la firma del Subprocurador Jurídico de la Procuraduría General de la República, lo constituye la manifestación de voluntad por parte del Estado en cuanto a la celebración del acto, la cual quedó plenamente expresada por el Presidente de la República al haber ratificado dicho Protocolo Modificadorio, inclusive al ordenar su publicación "para su debida observancia", que es lo que una vez aprobado por el Senado, le da obligatoriedad en el territorio nacional" (pág. 169).

4. "Los anteriores agravios devienen inoperantes, pues con independencia de que los quejosos hayan objetado el poder plenipotenciario que otorgó el Presidente de la República al Subprocurador Jurídico de la Procuraduría General de la República, y de que el Juez de Distrito no haya procedido en términos del artículo 153 de la Ley de Amparo, para verificar la autenticidad del documento, lo cierto es que el propio Presidente validó el documento en el decreto que ordena la publicación de dicho protocolo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y siete, de modo que tampoco obsta la circunstancia de que no se haya publicado específicamente el referido poder plenipotenciario, como lo pretenden los quejosos. [...]" (pág. 170).

"De lo anterior, se advierte que el Presidente de la República validó el poder plenipotenciario de que se trata, en el decreto que ordena la publicación del protocolo modificadorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y siete, por lo que no era necesario que se publicara el referido poder plenipotenciario, en términos del artículo 16, último párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública (sic) Federal [...]" (págs. 171-172).

"Esta norma legal, se refiere a la publicación de acuerdos por los que los titulares de las Secretarías de Estado y de Departamentos Administrativos pueden delegar facultades o adscribir orgánicamente unidades administrativas, a las subsecretarías, oficialía mayor u otras áreas administrativas, mas (sic) no a los poderes plenipotenciarios que otorga directamente el Presidente de la República, por tanto, para la validez del poder plenipotenciario otorgado al Subprocurador Jurídico de la Procuraduría General de la República, no es necesaria su publicación en el Diario Oficial de la Federación" (pág. 173).

### Decisión

La Suprema Corte negó el amparo respecto a la inconstitucionalidad del Tratado de Extradición, así como de su Primer Protocolo Modificadorio.

## 1.4 La constitucionalidad de la petición de extradición suscrita por el encargado de negocios de España

SCJN, Pleno, Amparo en Revisión 828/2005, 6 de abril de 2006<sup>8</sup>

### Hechos del caso

En 2003, un grupo de seis personas fue detenido por policías de la Agencia Federal de Investigación y por policías españoles con motivo de una solicitud de extradición. Posteriormente, en julio de 2004, la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió un acuerdo en el que concedió su extradición a España para ser procesadas por los delitos de "asociación ilícita e integración en organización terrorista; allegamiento de fondos con fines terroristas y blanqueo de capitales procedente de actividades terroristas", contemplados en la legislación española.

Ante tal determinación, las personas requeridas promovieron diferentes juicios de amparo indirecto en contra de la resolución de extradición. Por otra parte, reclamaron diversas disposiciones contenidas en la Ley de Extradición Internacional y en el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, así como su Primer Protocolo Modificatorio.

En los conceptos de violación relacionados con la resolución de extradición, señalaron que se violó el derecho de audiencia por el hecho de que la petición formal fue suscrita por el ministro encargado de negocios de España, quien no tenía facultad para ello.

El juzgado de distrito de conocimiento acumuló las demandas, se declaró incompetente para conocer del asunto y el caso fue asignado a un juez de distrito distinto, quien sobreseyó el juicio respecto de varios conceptos de violación. Acerca de la resolución de extradición, la autoridad de amparo determinó que no se vulneró el derecho de audiencia de los reclamados, además de que las violaciones planteadas quedaron consumadas de manera irreparable.

Inconformes con la resolución anterior, los quejosos interpusieron un recurso de revisión en el que reiteraron sus conceptos de violación, por lo que el tribunal colegiado que conoció del asunto solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para resolverlo.

### Problema jurídico planteado

¿La petición de extradición es inconstitucional por el hecho de haber sido suscrita por el encargado de negocios del gobierno de España?

### Criterio de la Suprema Corte

La petición de extradición no es inconstitucional por el hecho de haber sido suscrita por el encargado de negocios del gobierno de España. En efecto, un Estado puede acreditar ante otros a un jefe de misión, en

<sup>8</sup> Ponente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=74235>.

este caso, puede establecer una misión diplomática por un "encargado de negocios" acreditado ante los ministros de Relaciones Exteriores. Ante la Dirección General de Protocolo, el gobierno de España acreditó a un ministro consejero encargado de negocios, cuya representación está acreditada ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

### Justificación del criterio

"En el caso particular, es necesario considerar las disposiciones relativas de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, suscrita y ratificada por México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de agosto de mil novecientos sesenta y cinco [...]" (pág. 237).

"La interpretación conjunta de tales preceptos, permite establecer que el jefe de una misión diplomática tiene, entre otras funciones, la representación del Estado acreditante ante el Estado receptor.

En ese sentido, un Estado puede acreditar ante otros Estados receptores, a un jefe de misión, o bien, 'destinar a ellos a cualquier miembro del personal diplomático' y, en este caso, el Estado acreditante puede establecer una misión diplomática dirigida por un 'encargado de negocios' acreditado ante los Ministros de Relaciones Exteriores, el cual tiene el carácter de "jefe de misión'.

En el caso, la petición formal de extradición fue suscrita por Diego Muñiz Lovelace, con el carácter de encargado de negocios del Gobierno de España, cuya representación está acreditada ante la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Al respecto, conviene aclarar que en términos del artículo 15, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, corresponde a la Dirección General de Protocolo acreditar a los funcionarios y personal técnico administrativo adscritos a las embajadas, consulados y organismos internacionales con sede o representación en México, así como expedirles la documentación de identidad y otorgar las visas correspondientes.

Por tanto, es suficiente lo considerado por la autoridad responsable, en el sentido de que ante la Dirección General de Protocolo, el Gobierno de España acreditó al Ministro Consejero Diego Muñiz Lovelace como Ministro encargado de negocios, lo cual se demostró con la copia certificada del oficio PRO9557 de fecha veinte de agosto de dos mil tres (anexo 1, fojas 292 a 293), al cual se adjuntó la nota de acreditación, así como el ejemplar de la firma de dicha persona" (pág. 239).

### Decisión

La Suprema Corte negó el amparo respecto a los artículos impugnados de la Ley de Extradición Internacional y del Tratado de Extradición, así como de su Primer Protocolo Modificatorio. Por otro lado, negó el amparo sobre la resolución de extradición dictada por la Secretaría de Relaciones Exteriores.