

MÉXICO

Cooperación y asistencia
judicial con la Corte Penal
Internacional

Alma Lorena Falcón Lozada
Elia Patricia Neri Guajardo

1 • Introducción

De manera muy reciente, el Estatuto de Roma (ER) de la Corte Penal Internacional (CPI) ha sido ratificado por México. Apenas el 28 de octubre del año 2005, el Estado mexicano depositó el correspondiente instrumento de ratificación ante la Secretaría General de la ONU y se convirtió en el centésimo país en aceptar su jurisdicción.¹ La ratificación se efectuó prácticamente cinco meses después de que el Senado de la República aprobara en sesión extraordinaria la ratificación interna del ER, acción que, después del proceso de reforma constitucional, se constituía como el último paso pendiente para convertirse en Estado parte. El proceso de ratificación ha sido largo y complicado, especialmente debido a la reticencia de la clase política dominante de aceptar la jurisdicción de la CPI —que invocó en su momento— como argumento principal, cuestiones de incompatibilidad constitucional con el ER y, en algunos casos, hasta los propios contenidos de la reforma constitucional al artículo 21.²

¹ El ER se firmó en la Cumbre del Milenio, celebrada en el seno de la ONU el 7 de septiembre del año 2000; en diciembre del 2001 el Ejecutivo federal envió al Senado de la República un decreto de reforma constitucional al artículo 21, que no fue aprobado sino hasta diciembre del año 2002 por el mismo Senado como cámara de origen, previas las modificaciones que esta consideró necesarias. En diciembre del 2004 los diputados aprobaron los nuevos contenidos del artículo 21 constitucional, con la anuencia de la mayoría de las legislaturas locales. En junio del año 2005, esta reforma fue publicada en el DOF. En ese mismo mes y año, la Cámara de Senadores, conforme a las disposiciones constitucionales respectivas, ratificó el ER. El 7 de septiembre del año 2005 esa ratificación se publicó en el DOF, satisfaciéndose así todos los requisitos constitucionalmente exigibles para que México se convirtiera en Estado parte de la CPI.

² Ambas cuestiones han sido referidas anteriormente, véase Elia Patricia Neri Guajardo, "Informe México", en Ambos y Malarino (eds.), *Persecución penal nacional de crímenes internacionales en América Latina y España*, Montevideo, Instituto Max Planck-KAS, 2003, pp. 402-445 y en "Informe México" correspondiente a la reunión celebrada en el año 2005 en la Ciudad de México.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Por lo que hace a la implementación del ER en la legislación interna, seguramente revestirá las mismas características, especialmente en virtud de dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, prevalece en el país un ambiente político poco adecuado para su desarrollo en el futuro inmediato, tomando en consideración que este año México celebrará elecciones presidenciales, lo que hace del proceso de implementación y de firma del APIC una tarea no prioritaria. En segundo lugar, algunas decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en materia de extradición y de asuntos relacionados con crímenes de lesa humanidad permiten entrever que la dinámica jurídica del país en asuntos concernientes al derecho penal internacional no sigue la tendencia de apertura y revisión crítica de los conceptos jurídicos tradicionales e imposibilitan, en consecuencia, que el sistema de justicia penal nacional cuente con las herramientas técnico-jurídicas necesarias para perseguir eficazmente a los autores de los más graves crímenes internacionales y reducir los espacios de impunidad a este respecto.

No obstante todo lo anterior, se observa un interés aparente del gobierno federal para concluir la tarea iniciada en el año 2000 con respecto del ER,³ ya que el martes 28 de febrero del año 2006 la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) dio a conocer a la Coalición Mexicana de ONG para el establecimiento de la CPI el proyecto de ley de colaboración del Estado mexicano con esta institución jurisdiccional (LCEM), el mismo que se pretende introducir en la agenda legislativa del actual período de sesiones ordinarias de la Cámara de Senadores.⁴ Esta LCEM, tal y como su nombre lo indica, se limita exclusivamente a esta materia, incluye supuestamente todas las formas de colaboración previstas en el ER y deja abierta la puerta a otras formas de cooperación, siempre y cuando no se encuentren prohibidas por las leyes mexicanas. Puede adelantarse desde este momento que, si bien el proyecto no abarca todos y cada uno de los contenidos deseables en materia de implementación, debe ser valorado positivamente por el hecho de ser un paso inicial hacia la concreción de dicho objetivo.

³ En diciembre de 2002, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores el proyecto de reforma constitucional al artículo 21, al considerar que esa reforma constituía el paso inicial para posibilitar la firma del ER y aceptar la jurisdicción de la CPI.

⁴ Cabe destacar que esta LCEM fue presentada a menos de un año de que concluya la administración del actual presidente de la República, lo cual hace suponer que un asunto que se inició durante su gobierno será heredado por el próximo titular del Ejecutivo, teniendo como único avance real la ratificación del ER a finales del año 2005 y dejando como tareas pendientes, de suma importancia, la implementación del ER en el nivel interno, la aprobación de la LCEM y la firma del APIC.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

Por otro lado —y coincidentemente con la intención de la SRE de llevar al Congreso de la Unión el proyecto de LCEM— el Senado de la República convocó en el mes de marzo de 2006 a un seminario sobre la implementación del ER en la legislación interna, dirigido a legisladores latinoamericanos, académicos y ciudadanos en general, donde se planteaba como objetivo principal la creación de un foro de discusión sobre las posibles fórmulas que en la región serían las adecuadas para implementar el ER en todos sus niveles.⁵

Finalmente, y en el ámbito político internacional, cabe mencionar que, tras la ratificación del ER por el Estado mexicano, los Estados Unidos han dispuesto cancelar toda ayuda militar “no esencial” al país, según los contenidos del presupuesto norteamericano para los años 2006 y 2007, lo que ha sido interpretado como una represalia por aceptar la jurisdicción de la CPI, en términos de la Ley de Protección de Militares Norteamericanos —BIAS, por sus siglas en inglés—, aprobada en el 2002.

Las consecuencias prácticas de esta decisión se observarán en la no participación del personal militar en cursos de formación bélica, así como también en la imposibilidad de realizar operaciones de compraventa de equipo militar a precios preferenciales. Lo anterior se explica en el proyecto de presupuesto del Departamento de Estado del gobierno estadounidense, que indica que en el rubro de educación y entrenamiento militar internacional para México habrá únicamente partidas simbólicas. De tal forma que si en el año 2005 México recibió una ayuda equivalente a los 1,23 millones de dólares, en el año 2006 esta ayuda se reducirá a 50.000 dólares y en el año 2007 a 45.000 dólares.⁶

Como respuesta a esta reacción del gobierno norteamericano frente a la ratificación del ER, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó un punto de acuerdo elaborado por la Comisión de Relaciones Exteriores para exhortar al Ejecutivo federal a mantener la postura de no aceptar la propuesta de un acuerdo bilateral de inmunidad para el personal militar estadounidense, acusados de cometer crímenes competencia de la CPI, argumentando muy adecuadamente que los acuerdos deseados por Estados Unidos son contrarios al espíritu original atribuido al artículo 98 del ER.⁷

⁵ www.senado.gob.mx/hoy/seminariocortepenal.

⁶ “El imperio contraataca: Cancelada toda ayuda militar a México”, en *La Jornada*, miércoles 8 de febrero de 2006, www.jornada.com.unam.mx.

⁷ “Piden al Ejecutivo no firmar pacto de inmunidad a Estados Unidos”, en *La Jornada*, viernes 3 de febrero de 2006. El punto de acuerdo de la Cámara de Diputados puede consultarse en www.camaradediputados.gob.mx.

2. Asistencia judicial interestatal

Según señala Bassiouni, el derecho penal internacional puede ser definido como una rama del ordenamiento jurídico encaminada a lograr el más alto grado de sujeción y conformidad a los objetivos mundiales de prevención del delito, protección de la comunidad y rehabilitación de los delincuentes. Para la consecución de estos objetivos, es necesaria la aplicación de sanciones penales que son impuestas por los Estados miembros de la comunidad internacional, a través de actuaciones nacionales o internacionales, colectivas y de cooperación.⁸

Ante esta afirmación valdría preguntarse por el fundamento de dicha cooperación internacional o interestatal; es decir, ¿existe una obligación de cooperar con otros Estados en la búsqueda de los fines asignados al derecho penal internacional?

Según Garcimartín Alférez, la posibilidad de que un Estado coopere con otro es una cuestión que, salvo que exista un tratado de asistencia judicial de por medio, queda al libre arbitrio del Estado en cuestión y, por tanto, la obligación de cooperar no deriva del ordenamiento internacional, sino más bien del ordenamiento constitucional interno de cada Estado involucrado.⁹

En el tema que aquí interesa, que es la cooperación de los Estados partes con la CPI, puede corroborarse la tesis antes expuesta.

En el ER, en diversas disposiciones se recuerda a los Estados el deber de ejercer jurisdicción respecto de los autores de los más graves crímenes internacionales, a efectos de combatir la impunidad y prevenir la comisión de nuevos crímenes,¹⁰ y es precisamente en estas disposiciones donde podemos encontrar el fundamento de la obligación de los Estados de cooperar, no solamente en el ámbito interestatal, sino inclusive con la propia CPI.

⁸ Cherif Bassiouni, "El derecho penal internacional. Historia, objeto y contenido", en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 1982.

⁹ Francisco J. Garcimartín Alférez, "Sobre el fundamento de la cooperación jurídica internacional", en *Cooperación Jurídica Internacional. Colección Escuela Diplomática n.º 5*, Madrid, Escuela Diplomática de Madrid, 2001, pp. 62-68.

¹⁰ Como ejemplo de estas disposiciones, se encuentran los párrafos 4º, 5º y 6º del Preámbulo del ER, el artículo 1º y todas aquellas relativas al ejercicio complementario de su jurisdicción. El ER puede consultarse en www.iccnw.org.

"[...] Afirmando que los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia";

"[...] Decididos a poner fin a la impunidad de los autores de esos crímenes y a contribuir así a la prevención de nuevos crímenes";

"[...] Recordando que es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales".

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

Por lo que hace al ER, la parte IX, denominada “De la cooperación internacional y la asistencia judicial”, impone una obligación general de cooperar con la CPI, respecto de la investigación y enjuiciamiento de los crímenes de su competencia.¹¹ Asimismo, el ER otorga una jurisdicción complementaria a la CPI respecto de las jurisdicciones nacionales,¹² ya que esta únicamente conocerá de los asuntos contenidos en su competencia material, cuando un Estado no pueda o no quiera investigar, procesar o enjuiciar al responsable de aquellos, en virtud de que los Estados son los directamente responsables de llevar a cabo estas últimas actividades.

En el caso mexicano —y partiendo de la presunción de que existen disposiciones constitucionales similares en la mayoría de los Estados partes del ER— el sistema de administración y procuración de justicia penal se articula en los artículos 17 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En la primera disposición citada se establece que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Esta prohibición implica que los particulares tienen el derecho de que alguna instancia del Estado mexicano lleve a cabo esta actividad para evitar la venganza privada. Por otro lado, la segunda de las disposiciones mencionadas indica la obligación a cargo de la autoridad judicial de imponer las penas correspondientes al autor de un delito como una actividad propia y exclusiva, y al mismo tiempo establece que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público.

En el caso de que las autoridades del Estado mexicano no lleven a cabo las obligaciones contenidas en el artículo 21 de la CPEUM y se cometan delitos competencia de la CPI, esta buscará satisfacer el derecho de los afectados a la administración y procuración de justicia. En otras palabras, la jurisdicción internacional otorgará tutela judicial efectiva a este derecho, en el caso de que en territorio mexicano se cometa un genocidio, un crimen de guerra o de lesa humanidad, o bien en el caso de que el autor de estos crímenes sea un nacional mexicano.

¹¹ Artículo 86.

¹² La complementariedad se reconoce, entre otras disposiciones, en el párrafo 10.º del Preámbulo y artículo 1 del ER: “[...] Destacando que la Corte Penal Internacional establecida en virtud del presente Estatuto será complementaria de las jurisdicciones penales nacionales” y “[...] La Corte será una institución permanente, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas, respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales”.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Ahora bien, en los casos que no queden comprendidos en la hipótesis anterior, pero en los cuales también sea solicitada la cooperación del Estado mexicano para con la CPI, existe una obligación constitucional de otorgar la misma tutela judicial aunque se trate de ciudadanos extranjeros. Lo anterior conforme a las disposiciones del artículo 33 de la CPEUM, que señala: “los extranjeros [...] tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título I, de la presente Constitución”.

De tal forma y de acuerdo con lo anterior, existe la posibilidad de establecer una obligación constitucional de cooperar con la CPI en todo caso y circunstancia, independientemente de las obligaciones de cooperación, derivadas del ER.

No obstante lo anterior y aun cuando el Estado mexicano hoy es parte del ER, y por ese hecho asume obligaciones de cooperación con la CPI, la idea de colaborar con tribunales penales internacionales no había sido con anterioridad muy aceptada. Esto puede corroborarse en algunos documentos de la Cámara de Senadores de la República, en donde respecto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) se manifestó una clara intención de no colaborar judicialmente con estos —no obstante que las decisiones del Consejo de Seguridad son vinculatorias para los miembros de la ONU— argumentando que dicho órgano era de una naturaleza eminentemente política; que la creación de sus respectivos estatutos no había sido la más adecuada, pues debía haberse tratado de una convención internacional, tomando en consideración las recomendaciones de la CPI; que los tribunales especiales tenían un ámbito competencial muy reducido en el tiempo y espacio; que dada su naturaleza no existiría una interpretación uniforme de la ley, y finalmente que su carácter no permanente no satisfacía adecuadamente la prevención de delitos futuros que afectan a la comunidad internacional.¹³

2.1. Procedimiento para la extradición de ciudadanos

Cada uno de los tratados de extradición firmados por México con otras naciones establece un marco general en que la extradición debe ser solicitada y concedida; aun cuando el procedimiento por el que esta se lleva a cabo se encuentra regulado en

¹³ Gaceta Parlamentaria, Senado de la República, n.º 56, 13 de diciembre de 2002, www.senado.gob.mx/gaceta.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

la Ley de Extradición Internacional (LEI),¹⁴ la misma que se aplicará supletoriamente en todo lo no previsto por los tratados correspondientes —junto a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP)— o bien cuando el Estado mexicano sea requerido para la entrega de una persona, por una nación con la cual no se ha firmado el convenio respectivo.¹⁵

Por otra parte, la figura de la extradición en nuestro derecho interno encuentra su fundamento constitucional principalmente en los artículos 15, 18 y 119, tercer párrafo.¹⁶ Su procedimiento, conforme a la LEI, se divide en dos partes: la primera consiste en la formulación de una opinión no vinculante a cargo del juez de distrito en materia penal correspondiente al lugar en donde se encuentre la persona requerida; y la segunda, en la decisión final de la SRE, que determinará la procedencia o improcedencia de la extradición, tomando en consideración la opinión referida en la primera etapa,¹⁷ y puede resumirse de la siguiente manera.

La primera etapa, reconocida como fase administrativa, se desarrolla por la vía diplomática a través de la SRE, que será la institución encargada de recibir la solicitud y la documentación soporte necesaria para proceder a la extradición a través de una nota diplomática. La regla ordinaria en esta fase es que el Estado requirente presente a México una solicitud formal de extradición internacional. No obstante, puede ocurrir que el Estado requirente solicite una detención provisional como medida precautoria, en casos urgentes y cuando el extraditabile ha sido previamente localizado. En este caso, el Estado requirente deberá señalar el delito por el cual presentará la petición formal de extradición, así como también la manifestación de

¹⁴ Así lo establecen los artículos 1.º, 2.º y 3.º de la LEI. Todas las disposiciones de las leyes federales citadas en el presente informe, así como las disposiciones constitucionales, pueden ser consultadas en <www.info.juridicas.unam.mx/infjur/bib>.

¹⁵ México ha firmado tratados de extradición con los siguientes países: Portugal, Perú, Venezuela (no vigente), España, Grecia, Estados Unidos de Norteamérica, Chile, Guatemala, Corea, Uruguay (no vigente), Francia, Nicaragua, Panamá, Países Bajos, Italia, El Salvador, Cuba, Colombia, Canadá, Brasil, Belice, Bélgica, Bahamas, Gran Bretaña, Australia y Paraguay (no vigente). La información sobre los tratados antes señalados relativa a su firma, entrada en vigor y contenidos puede ser consultada en la página web de la SER, <www.sre.gob.mx>.

¹⁶ Otras disposiciones constitucionales que se encuentran relacionadas con el procedimiento de extradición por hacer referencia a tratados internacionales podrían ser los artículos 1, 14, 15, 16, 33, 39, 89 fracción X, y 104 fracción I, 105 fracción II incisos b y c. Por lo anterior véase Juan de Dios Gutiérrez Baylon, en "La extradición de mexicanos al extranjero", en *Lex. Difusión y Análisis*, n.º 68, 3.º época, año VI, febrero 2001, pp. 38-43; Olga Sánchez Cordero de García Villegas, "La extradición en la Suprema Corte", en *Iter Criminis*, n.º 7, 2.º época, 2003, pp. 189-213; Santiago Corcuera Cabezas, "La incorporación y aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el sistema jurídico mexicano", Martín, Rodríguez Pinzón y Guevara Bermúdez (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Fontamara-UIA, 2004, pp. 153-170; y Jorge Reyes Tayabas, "Traslado de reos nacionales o extranjeros con motivo de la ejecución de sentencias penales", *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*, nueva época, n.º 2, mayo-agosto 1998, pp.91-119.

¹⁷ José Antonio Guevara Bermúdez, "México frente a la jurisdicción universal: la extradición de Ricardo Miguel Cavallo", en *Revista Mexicana de Derecho Público*, n.º 3, abril 2002, pp. 69-103.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

existir en su contra una orden de aprehensión emanada de autoridad competente. En este último caso, la SRE determinará si existe fundamento para la imposición de medidas precautorias, en cuyo caso turnará el asunto a la Procuraduría General de la República (PGR), para que este a su vez solicite a un juez de distrito la orden de detención provisional.

Cuando se esté en el supuesto de que un Estado ha presentado una petición formal de extradición, la SRE después de comprobar que han sido satisfechos los requisitos exigidos por el tratado de extradición respectivo —o bien de la LEI— procede al envío de la documentación pertinente a la PGR, específicamente a la Dirección General de Asuntos Legales Internacionales y a la Dirección de Análisis Jurídico Internacional y Extradiciones, en donde un MP de la Federación verificará la procedencia de la solicitud. En caso de considerar procedente la extradición, el MP procederá a preparar la promoción que deberá presentarse ante el juez de distrito en materia penal correspondiente. Hasta aquí la etapa administrativa.

La segunda fase, denominada etapa judicial, inicia con la presentación de la documentación que fundamenta la petición de extradición ante el juez de distrito que ejerce jurisdicción en donde se encuentra localizado el solicitado. En caso de no conocerse su paradero, la opinión consultiva se solicitará ante el juez de distrito en materia penal en turno del Distrito Federal, en ambos casos a efectos de que libre la orden de aprehensión correspondiente, así como también el secuestro de papeles, dinero u objetos que se hallen en su poder relacionados con el delito o que puedan servir como elementos de prueba, siempre y cuando así lo hubiere pedido el Estado requirente.

Esta orden será cumplimentada a través de Interpol México, cuyos agentes pondrán al solicitado en extradición a disposición del juez de distrito que la obsequió, en el interior del reclusorio preventivo correspondiente. Una vez hecho lo anterior, el Estado requirente contará con un término de sesenta días para presentar la petición formal de extradición internacional.

Como resultado de la orden de detención provisional emitida por el juez de distrito, el extraditable será llevado ante su presencia y se le informará de su derecho a nombrar un defensor, así como también el contenido de la solicitud de extradición y la posibilidad de oponer excepciones en un término de tres días.

Existen dos tipos de excepciones posibles, aquella que alegará la ilegalidad de la solicitud de extradición —ya sea porque no se satisfacen los requisitos del tratado

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

de extradición correspondiente o de la LEI— o bien aquella que sustente que el detenido no es la persona a que se refiere la solicitud de extradición.

Una vez hecho lo anterior, el extraditable tendrá un plazo de veinte días para probar sus excepciones, el que podrá ser duplicado a solicitud de la defensa. En este período, el MP podrá presentar los elementos de prueba pertinentes para conseguir la extradición que se solicita.

Posteriormente, el juez de distrito contará con un término de cinco días para dictar su opinión jurídica sobre la procedencia o no de la extradición, el que podrá ser reducido a tres días, en el caso de que el solicitado no interponga excepciones o consienta expresamente su extradición.

Independientemente del contenido de la decisión del juez de distrito, concluido el plazo de cinco o tres días, este deberá enviar el expediente a la SRE y dejar al detenido en el interior del reclusorio preventivo en que se encuentre, pero ahora a disposición de la Cancillería.

Una vez que el expediente haya sido puesto a disposición de la SRE, esta contará con un plazo de veinte días para resolver en definitiva la procedencia o improcedencia de la extradición en cuestión. En caso de considerarla procedente, el extraditable tendrá la oportunidad de interponer un recurso de amparo indirecto, en un plazo no mayor de quince días. Si la justicia de la Unión no ampara ni protege al extraditado, este cuenta con la posibilidad de interponer el recurso de revisión ante la SCJN, que decidirá en definitiva sobre la extradición, ya que respecto de dicha revisión no procede recurso alguno.

Si como resultado final del amparo en revisión, se niega la protección de la justicia federal, la SRE deberá entregar a la persona solicitada en extradición a la PGR, a efectos de que los elementos de la oficina central de la Interpol lo entreguen a las autoridades que el Estado requirente haya designado, previo aviso a la Secretaría de Gobernación.

En el caso de que la extradición haya sido denegada por la SRE, el MP de la Federación está facultado para iniciar un recurso de amparo indirecto, en un plazo no mayor a quince días. Si el amparo se niega, también cuenta con la oportunidad de solicitar la revisión correspondiente.

Ahora bien, los requisitos que debe satisfacer la petición formal de extradición al Estado mexicano se circunscriben a la fundamentación legal de la solicitud, tomando en consideración los contenidos de la legislación interna y del tratado de

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

extradición respectivo (artículo 3 de la LEI); una relación sucinta de los hechos constitutivos de delito, estableciendo claramente las circunstancias de lugar, tiempo, ejecución y personas, así como en su caso, las circunstancias atenuantes y agravantes de la conducta; los datos de la media filiación del solicitado en extradición; descripción física, ocupación, alias y todos aquellos datos que permitan su identificación y, de ser posible, la solicitud deberá acompañarse de fotos recientes; la ubicación probable de la persona requerida, a fin de lograr su localización y establecer la jurisdicción ante la cual deberá tramitarse la extradición; la solicitud de aseguramiento y entrega de los bienes, objetos, productos o instrumentos del delito que se encontraren en poder del sujeto en el momento de detención; una copia debidamente requisitada del mandamiento de autoridad competente que ordena la aprehensión o la reaprehensión del reclamado, o en su caso de la sentencia firme ya dictada con anterioridad; una copia de todos los elementos de prueba que sirvieron de base a la autoridad competente para librar el mandamiento o dictar la sentencia, de los textos legales vigentes en el momento de la comisión del delito —referentes al tipo penal y su correspondiente penalidad— por el cual se ha solicitado la extradición, y finalmente de la legislación que contenga las normas relativas a la prescripción de la acción penal o de la pena (artículo 16 de la LEI). Por último, deberá incluirse también la promesa formal de que no se impondrá al extraditado la pena de muerte, en caso de que esta sea la pena correspondiente al delito de que se trate. La promesa deberá referir que la pena capital no será ejecutada, o que en su caso se conmutará por el término máximo de pena privativa de libertad previsto en la legislación del Estado requirente (artículo 10, fracción V, de la LEI).

Ahora bien, cuando se trate de una solicitud de detención provisional con fines de extradición internacional, deben cumplirse prácticamente los mismos requisitos, solo que, además, deberá incluirse la promesa de presentar la petición formal de extradición internacional, en un plazo que no excederá de sesenta días naturales contados a partir del momento de la detención (artículo 17 de la LEI).

2.1.1. Extradición de nacionales (criterios de la SCJN)

Primer caso

La no extradición de nacionales es un principio prácticamente reconocido por todas las naciones de la comunidad internacional. Según Labardini, el fundamento

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

de esta práctica reside en tres cuestiones fundamentales: la primera, en que los tribunales del Estado del nacional son los jueces naturales para juzgar los delitos por él cometidos; la segunda, en que los Estados tienen la obligación de proteger a sus nacionales, y la tercera, en el temor de que el nacional extraditado pudiera enfrentarse en los tribunales extranjeros con un idioma desconocido, con particularidades del sistema jurídico que le son extrañas y con prejuicios raciales y sociales en su contra.¹⁸

Hasta antes de 1994 no existían registros de nacionales mexicanos extraditados. Sin embargo, en 1995, México realizó una revisión de su política en materia de extradición con relación a sus nacionales, en el marco de las certificaciones que los Estados Unidos otorgaban a los países latinoamericanos en el combate al narcotráfico.¹⁹

A partir de este momento y tomando en consideración las disposiciones de la LEI, se consideró que el Ejecutivo federal podía, en casos excepcionales, autorizar la extradición de nacionales mexicanos. Esta afirmación, un par de años más tarde, encontró sustento en el Pleno de la SCJN, al resolver la contradicción de tesis 44/2000, relativa a la posibilidad de extraditar a un nacional a los Estados Unidos.²⁰

La contradicción de tesis señalada se originó en virtud de los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión 5/98, y el Segundo Tribunal Colegiado en Material Penal del Segundo Circuito al dictar la sentencia en el amparo en revisión 417/98.

¹⁸ Rodrigo Labardini, "México y la extradición de nacionales", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, tomo II, 2002, pp. 111-150 y Juan de Dios Gutiérrez Baylón, "La extradición de mexicanos al extranjero...", o. cit., p. 43.

¹⁹ Según el informe sobre la cooperación México-Estados Unidos contra las drogas ilícitas 1995-2000, "[...] la cooperación bilateral sustentada en el tratado de extradición México-Estados Unidos ha registrado notables avances en los últimos seis años. El trabajo desarrollado por ambos países en el grupo de funcionarios de alto nivel encargado de la Procuración de Justicia México-Estados Unidos ha permitido aumentar la comprensión mutua de los sistemas legales de cada país y agilizado los procedimientos para el desahogo de las solicitudes de extradición. El enorme avance se refleja en las siguientes cifras: en los primeros quince años de vigencia del tratado de extradición (1980-1994) México extraditó a los Estados Unidos un total de ocho personas. En el mismo período Estados Unidos entregó treinta personas en extradición. En el período 1995-2000 México entregó un total de sesenta y una personas a Estados Unidos, es decir en cinco años multiplicó unas siete veces la cantidad de entregados en relación a los quince años anteriores. Por su parte, entre 1995 y el año 2000, Estados Unidos partiendo de una cifra mayor, triplicó la cantidad de entregas, con un total de ochenta y seis individuos entregados mediante el procedimiento de extradición. A partir de la administración del presidente Zedillo, el gobierno de México decidió que en circunstancias excepcionales concedería la extradición de nacionales mexicanos para ser procesados en los lugares donde sucedieron los hechos que se les imputan. En los últimos cinco años, México ha entregado en extradición once nacionales mexicanos (ocho por nacimiento y tres por naturalización). Durante el mismo período 1995-2000, los Estados Unidos siempre han extraditado a sus ciudadanos en circunstancias apropiadas y extraditado a doce ciudadanos estadounidenses acusados en México [...]". La cursiva es una marca personal. www.usembassy-mexico.gov/sdlegado.html.

²⁰ La regla general respecto del órgano encargado de la resolución cuando exista una contradicción de tesis es que la sala especializada en la materia será la responsable de establecer cuál criterio es el aplicable. No obstante, el Pleno de la SCJN, en uso de su facultad de atracción, conoció de este caso porque se involucraba la interpretación de tratados internacionales. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 107 fracción VII, inciso a de la CPEUM y el artículo 98 de la Ley de Amparo.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

En ambos casos, los jueces de la causa analizaron acuerdos de la SRE, en los cuales se procedía a la extradición de nacionales mexicanos a petición de los Estados Unidos. En ambas resoluciones, se interpretó el contenido del artículo 9.1 del Tratado de Extradición México-Estados Unidos y el artículo 4.º del Código Penal federal (CPF).

La contradicción de criterios radicó en la diferente interpretación que los tribunales antes señalados sostuvieron del artículo 4.º del CPF, ya que mientras el primero lo consideró como un impedimento para la extradición de nacionales, el segundo consideró que los contenidos de esa disposición no impedían la entrega de ciudadanos mexicanos, toda vez que no contiene una prohibición expresa sobre el particular.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito argumentó:

[...] que la extradición de nacionales mexicanos a Estados Unidos no procedía en razón de que, si bien es cierto el artículo 9.1 del tratado de extradición celebrado entre ambos países faculta discrecionalmente al Ejecutivo federal para entregar a sus nacionales, si no se lo impiden sus leyes, también lo es que el artículo 4.º del CPF, al disponer que los delitos cometidos en el extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros serán penados en la República con arreglo a las leyes federales, impide que el Ejecutivo federal autorice la entrega, vía extradición de un nacional [...].

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito señaló:

[...] el artículo 4.º del CPF no representa un obstáculo para la extradición de los nacionales a Estados Unidos de América, pues el mismo no contiene una prohibición expresa sobre el particular y porque, además, el artículo 9.1 del tratado de extradición es un ordenamiento de carácter especial que priva sobre lo consagrado en el artículo 4.º del referido CPF [...].

De tal forma, la contradicción de tesis a resolver se reducía, en palabras de la ministra Sánchez Cordero, a determinar si lo dispuesto en el artículo 4.º del CPF constituía un impedimento para proceder a la extradición de ciudadanos mexicanos, conforme las disposiciones del tratado de extradición celebrado entre México y Estados Unidos.²¹

²¹ Olga Sánchez Cordero de García Villegas, "La extradición en la Suprema Corte...", o. cit., p. 202.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

Diversos argumentos se sostuvieron en el pleno de la SCJN. Algunos de ellos fueron los siguientes. La interpretación de un tratado internacional, regulado por el derecho internacional, no podía realizarse tomando en consideración las disposiciones internas de alguna de las partes contratantes, como lo era el artículo 4.º del CPF.

Por otra parte se sostuvo que para que una ley sea considerada un impedimento para proceder a la extradición, debía manifestarse claramente al respecto, es decir, debía contener una disposición expresa en ese sentido.

Finalmente, se argumentó también que en todos los casos en que el legislador tuvo la intención de prohibir la extradición, la ley contiene expresiones que no dejan lugar a dudas en cuanto a que impide la extradición de una persona al Estado requirente.

De tal forma, se concluyó que el artículo 4.º del CPF no constituye un impedimento para la extradición de nacionales a los Estados Unidos, ya que únicamente establece una norma de derecho aplicable consistente en que cuando un mexicano sea juzgado en territorio mexicano por un delito cometido en el extranjero será sancionado con las penas contenidas en las leyes federales mexicanas, y no conforme a las disposiciones vigentes en el Estado en que cometió el delito.²²

Como señala Labardini, llama la atención que la SCJN se haya limitado en aquella ocasión al análisis del artículo 4.º del CPF y no haya tomado en consideración los desarrollos doctrinales de actualidad que justifican la extradición de nacionales,²³ como podrían ser aquellos que sostienen que en la sociedad actual es obsoleto hablar de soberanía y que un procedimiento de extradición debe ser observado como un problema cotidiano de cooperación judicial; o bien aquellos que refieren que si en realidad se ha interiorizado el principio de confianza recíproca en los sistemas legales

²² La contradicción de tesis ya referida dio como resultado la siguiente tesis jurisprudencial:

Extradición. La posibilidad de que un mexicano sea juzgado en la República conforme al artículo 4.º del Código Penal federal, no impide al Poder Ejecutivo obsequiarla, ejerciendo la facultad discrecional que le concede el tratado de extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. Conforme al artículo 9.1 de dicho tratado: "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". De ahí se infiere, en lo que concierne al Estado mexicano, que el Poder Ejecutivo goza de la facultad discrecional de entregar a solicitud del gobierno de los Estados Unidos de América a los mexicanos que hayan cometido delitos en aquel país "si no se lo impiden sus leyes". Esta expresión debe entenderse como una prohibición al Poder Ejecutivo de acceder a la extradición demandada, pero solo en el caso de que así lo establecieran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o cualquier ley federal. Ahora bien, el análisis gramatical y semántico del artículo 4.º del Código Penal federal lleva a concluir que no contiene ninguna prohibición o impedimento a la extradición, sino que sustancialmente establece una regla de derecho aplicable en cuanto dispone: "serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales", lo que 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 delinquirió, mas no que esté prohibida su extradición. Tesis jurisprudencial 11/2001, del 18 de enero del 2001. Registro IUS 190, 355.

²³ Rodrigo Labardini, "México y la extradición de nacionales...", o. cit., p. 148.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

de ambos países —en este caso, Estados Unidos y México— sería necesario crear técnicas jurídicas que respondan a ese principio;²⁴ o finalmente, y a través de un argumento menos innovador, que el juez más adecuado para juzgar un hecho es el del lugar de la comisión del delito.²⁵

Cierto es —como ya se mencionó— que a partir de 1994 México hizo una revisión de su política en materia de extradición, la que ha permitido la extradición de nacionales para que sean juzgados en el extranjero, máxime en virtud de que no existe una disposición constitucional que prohíba la extradición de ciudadanos mexicanos. Esta situación pareciera sugerir que el Estado mexicano abraza una concepción más moderna del concepto de soberanía nacional, lo cual sería bastante equivocado, ya que este cambio de actitud, al menos en el caso mexicano, refleja más bien una tendencia a renunciar a la jurisdicción nacional y a la potestad punitiva del Estado, en atención a un débil posicionamiento frente a los Estados Unidos, especialmente en la cooperación México-Estados Unidos contra el narcotráfico.

Como es sabido, Estados Unidos tiene como fecha el 1.º de marzo de cada año para hacer pública su evaluación anual de la cooperación antinarcóticos de otros países, proceso mejor conocido como *certificación*. Antes de esa fecha, muy especialmente en el mes de febrero, algunos países latinoamericanos —México incluido— dan a conocer sus avances en materia de combate al narcotráfico, sabedores de que estos avances tendrán un impacto en la decisión de la certificación por el gobierno norteamericano y, en consecuencia, en la suspensión o no de la ayuda económica de ese país.²⁶

2.1.2. Extradición de nacionales (criterios de la SCJN)

Segundo caso

Este segundo caso sobre extradición de nacionales se deriva al igual que el anterior de una contradicción de tesis, esta vez marcada como la 11/2001, sustentada por el Primero y Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

²⁴ Víctor Moreno Catena, y Raquel Castillejo Manzanares, *La persecución de los delitos en el Convenio de Schengen*, Valencia, Tirant lo blanch, 1999, p. 182.

²⁵ Marta del Pozo Pérez, "Extradición: la más tangible manifestación de colaboración entre Estados en orden a evitar la impunidad de los delitos", en Diego Díaz-Santos y Sánchez López (coords.), *Hacia un derecho penal sin fronteras*, Madrid, Colex, 2000, pp. 111-126.

²⁶ Rodrigo Labardini, "El proceso estadounidense sobre certificación de otros Estados en la lucha contra el narcotráfico", en *El Foro*, México, décima época, t. XI, n.º 1, primer semestre 1998, pp. 129-182.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

El punto a discutir en esta ocasión consistió en determinar si la condena a perpetuidad era una pena prohibida por el artículo 22 de la CPEUM, por ser una pena inusitada o trascendental, todo esto nuevamente en el marco del Convenio de Extradición entre Estados Unidos y México y la LEI. Con relación a esta última, se cuestionaba si los Estados Unidos, al hacer una petición de extradición a México, debían satisfacer las disposiciones de su artículo 10, fracción V.

La fracción V del artículo 10 de la LEI establece que el Estado mexicano, al recibir una solicitud de extradición, debe exigir al Estado requirente la presentación de una carta compromiso, en la que se establezca que, en caso de que el delito que se imputa al requerido sea castigado con pena de muerte o alguna de las prohibidas por el artículo 22 constitucional, solo se le impondrá la pena de prisión o cualquier otra de menor gravedad, prevista en su legislación interna.

En el proyecto original para resolver la contradicción de tesis, se planteó que la prisión vitalicia no constituía una pena inusitada o prohibida por el artículo 22 de la CPEUM y, en consecuencia, la carta compromiso referida en el párrafo que antecede no era exigible cuando el Estado mexicano fuera requerido para extraditar a una persona a los Estados Unidos.

La ministra Sánchez Cordero de García Villegas argumentó a favor de su proyecto, entre otras cosas, lo siguiente: que la pena de prisión vitalicia —que implica una segregación definitiva del delincuente respecto del núcleo social— no era una pena prohibida conforme a nuestra legislación, en virtud de que la única diferencia entre una condena a perpetuidad y una pena privativa de libertad de duración determinada consiste precisamente en su duración, pero que la pena en sí misma es idéntica. En este punto agregó que la segregación definitiva del delincuente fue prevista por el legislador de 1917, al incluir la pena de muerte en el sistema constitucional —que no prevé la duración máxima de la pena de prisión— y que, si bien el fin de la pena es la readaptación social, también es cierto que se persiguen otros resultados, según la interpretación armónica de los artículos 17, 18, 19, 20 y 22. Por otra parte, sostuvo que si bien la condena a perpetuidad se consagra en la legislación interna de Estados Unidos —lo cual no significa que se impondrá en todos los casos— existen figuras que “salvarían” al extraditado de su aplicación, tales como el acuerdo de culpabilidad y el perdón. Finalmente —y considero esto como un detalle anecdótico— la ministra Sánchez Cordero invocó el ER en su artículo 77 para justificar la extradición de

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

nacionales a los Estados Unidos, en virtud de que México forma parte de este y en el propio instrumento internacional se prevé la pena de prisión vitalicia.²⁷

La mayoría de los ministros que integran la SCJN decidieron que la pena de prisión vitalicia sí es una pena inusitada y prohibida por la CPEUM, por alejarse de la finalidad esencial de la pena que —en opinión de los ministros— es la readaptación social del delincuente para su incorporación a la sociedad. A esta conclusión llegaron después de analizar el artículo 18 constitucional; argumentaron que de las exposiciones de motivos presentadas por el legislador se desprende que el fin de la pena es la readaptación social del delincuente, pero que además esto es una garantía constitucional a su favor, que se obtendrá a través del trabajo, la capacitación y la educación.

De tal forma, el pleno de la SCJN, por votación mayoritaria, decidió que cuando un país contemplara la condena a perpetuidad en su legislación interna como la pena aplicable al delito por el que solicita la extradición, esta no sería concedida, a menos que, conforme a las disposiciones respectivas de la LEI, se comprometiera a imponer una pena menor.²⁸

²⁷ Olga Sánchez Cordero de García Villegas, "La extradición en la Suprema Corte...", o. cit., pp. 206 y ss. Asimismo consúltese la sesión del 2 de octubre de 2001, en que se decidió la contradicción de tesis 11/2001, en www.scjn.gob.mx.

²⁸ Las tesis jurisprudenciales que surgieron de esa contradicción de tesis fueron las siguientes:

Prisión vitalicia. Constituye una pena inusitada de las prohibidas por el artículo 22 constitucional. Si por pena inusitada, en su acepción constitucional, se entiende aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines punitivos, ha de concluirse que la prisión vitalicia o cadena perpetua es inusitada y, por tanto, prohibida por el artículo 22 de la CPEUM, en virtud de que en la legislación mexicana la pena de prisión siempre ha tenido un límite determinado, por estimarse que cuando es de por vida es inhumana, cruel, infamante, excesiva y se aparta de la finalidad esencial de la pena establecida por el artículo 18 del propio ordenamiento, que es la readaptación social del delincuente. En efecto, la finalidad de la pena ha evolucionado a través del tiempo, pues esta surgió en principio como una venganza privada en la que el ofendido aplicaba el castigo de acuerdo con la gravedad del daño causado; luego, como una venganza divina, pues el delito se consideraba como una ofensa a la divinidad; y la doctrina griega, además, era intimidatoria; en el derecho romano constituyó una reacción pública, en razón de la ofensa; en el período científico, en Alemania, se estimó que el fin de la pena es una coacción psicológica, de donde surgió la teoría de la prevención general; para la escuela clásica la pena tiende a conservar el orden legal; para los positivistas la finalidad de la pena es un medio de defensa social; para la doctrina absolutista responde a la idea de justicia absoluta, esto es, que el bien merece el bien y que el mal merece el mal; para la doctrina relativa es el instrumento para asegurar la vida en sociedad; y la doctrina ecléctica propone que la pena pública puede tener los fines siguientes: reformar al delincuente, ser ejemplar, intimidatoria, correctiva, eliminatoria y justa. Ahora bien, en la CPEUM, en el artículo 18, segundo párrafo, después de analizar iniciativas, dictámenes y discusiones de las reformas de que fue objeto, siempre ha sido como finalidad de la pena y garantía del sentenciado la readaptación social del delincuente sobre la base del trabajo, la capacitación y la educación como medios para lograr ese fin; en consecuencia, si en la legislación mexicana no se encuentra prevista y sancionada como pena la cadena perpetua o la prisión vitalicia, porque contraviene el fin último de la pena, que consiste en readaptar al delincuente para incorporarlo a la sociedad, es evidente que se trata de una pena inusitada, por tanto, es inconstitucional.

Tesis Jurisprudencial P/J 127/2001 Registro IUS: 188, 542.

Extradición. La pena de prisión vitalicia constituye una pena inusitada prohibida por el artículo 22 de la CPEUM, por lo que para que se tramite aquella, el Estado solicitante debe comprometerse a no aplicarla o a imponer una menor que le fije su legislación. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10, fracción V, de la Ley de Extradición Internacional, si el delito

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

No obstante lo anterior, de manera muy reciente y en el pleno de la SCJN se modificaron estos criterios jurisprudenciales, en los que ahora se señala que la prisión vitalicia no constituye una pena inusitada de las prohibidas por el artículo 22 constitucional y que, para efectos de una extradición, la prisión vitalicia no es una pena inusitada y, en consecuencia, cuando aquella se solicita es innecesario que el Estado requirente se comprometa a no aplicarla.²⁹

Pues bien, no obstante las largas horas de debate por el pleno de la SCJN respecto de la inconstitucionalidad de la prisión vitalicia previamente referida, el 6 de septiembre del 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2003 promovida por la LX Legislatura del Congreso del estado de Chihuahua en contra del Congreso federal y del gobernador de la entidad, convalidó el contenido del artículo 27 del CPCh, en donde se prevé la acumulación de penas hasta por ciento cinco años de prisión, cuando se haya cometido un delito de homicidio o secuestro en donde el sujeto pasivo sea una mujer o un menor de edad. Esta resolución, aprobada por mayoría de ocho votos contra dos, estableció que los contenidos de ese artículo no constituyen una sanción inusitada, inhumana o cruel, contradiciendo sus argumentaciones previas y en consecuencia sus propias decisiones.

Curiosa y significativamente —en el marco de esta acción de inconstitucionalidad— la SCJN llevó a cabo su primer intento de establecer la constitucionalidad de la prisión vitalicia; sin embargo, al no conseguir el voto mayoritario de ocho ministros, las tesis jurisprudenciales 125 y 127/2001 no pudieron ser modificadas.

De tal forma, el proceso de modificación de jurisprudencia fue solicitado por el ministro presidente Azuela Güitron y los ministros Ortiz Mayagoitia y Valls Hernández, argumentando que, al resolver la acción de inconstitucionalidad en el caso Chihuahua, se generó un conflicto jurídico de urgente resolución, en virtud de que si bien el pleno de la SCJN sostuvo un nuevo criterio —no con carácter de jurisprudencia— existían dos tesis

por el cual se solicita la extradición es punible con la pena de muerte o alguna de las prohibidas por el artículo 22 de la CPEUM, acorde con las leyes de la parte requirente, la extradición podrá ser rehusada, a menos de que esta parte dé las garantías suficientes de que no se impondrá la pena de muerte, o bien, de que si es impuesta no será ejecutada. En estas condiciones, al ser la pena de prisión vitalicia una pena inusitada prohibida por el citado artículo 22, en tanto que se aparta de la finalidad esencial de la pena, consistente en la readaptación social del delincuente para incorporarlo a la sociedad, resulta inconcusos que el Estado solicitante debe comprometerse a no imponer la pena de prisión perpetua, sino otra de menor gravedad.

Tesis jurisprudencial: P/J. 125/2001. Registro IUS: 188601.

²⁹ La modificación de los criterios jurisprudenciales transcritos en la cita 28 no pudieron ser encontrados en el *CD IUS 2005*, en el cual se compilan las jurisprudencias y las contradicciones de tesis desde 1917 a la fecha. Sin embargo, en la sesión plenaria de la SCJN del día 31 de enero del 2006, el ministro Ortiz Mayagoitia textualmente señaló que mediante un procedimiento de modificación de jurisprudencia ambos criterios fueron aprobados. Consúltese la versión taquigráfica de esa sesión en www.scjn.gob.mx.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

jurisprudenciales en contrario, cuya aplicación era obligada para todos los órganos jurisdiccionales de la República.

Según las disposiciones conducentes de la Ley de Amparo (LA), para que proceda una modificación de jurisprudencia es necesario satisfacer algunos requisitos, cuya existencia fue controvertida.³⁰ Uno de los más preocupantes requisitos no satisfechos fue expuesto por el ministro Góngora Pimentel, al expresar que cuando se pretende una modificación de jurisprudencia es necesario resolver el tema controvertido. Como anteriormente se ha señalado, al tratar la acción de inconstitucionalidad presentada por el estado de Chihuahua, el tema controvertido no fue la condena a perpetuidad, sino el hecho de que frente a la aplicación de la norma relativa al concurso real de delitos se puede aplicar una pena excesiva, en consecuencia esta acción de inconstitucionalidad no versó sobre la aplicación de una pena vitalicia, lo cual implica que uno de los requisitos impuestos por la LA no fue satisfecho.

Por otro lado, el ministro Silva Meza, retomando lo afirmado anteriormente, refirió que antes de llevar a cabo el procedimiento de modificación de jurisprudencia era necesario resolver los casos pendientes en los cuales dicha modificación podría incidir, porque en caso contrario se estaría creando una especie de norma *ad hoc* para un caso concreto. El comentario del ministro Silva Meza toma importancia cuando la SCJN tiene pendiente la resolución de un amparo en revisión, en el cual es necesario determinar si para extraditar a un ciudadano a los Estados Unidos es necesario cumplir los requisitos que la LEI contiene en su artículo X, fracción V.³¹

Es decir, la SCJN a sabiendas de que en escasos días debía resolver un amparo en revisión, donde la materia controvertida era precisamente el artículo X, fracción V, de la LEI, solicitó un procedimiento de modificación de criterios jurisprudenciales, presumiblemente para estar en posibilidades de extraditar a nacionales mexicanos a los Estados Unidos. Tal idea parece confirmarse cuando el ministro Góngora Pimentel, al ser cuestionado por la rapidez en el procedimiento de modificación de las tesis 125 y 127/2001, que constituían un candado a la extradición de ciudadanos mexicanos al extranjero —con la salvedad de que el gobierno en cuestión se comprometiera a no aplicar la prisión vitalicia— comentó a los medios de comunicación, que “[...] el problema de fondo es la extradición de criminales que está pidiendo Estados Unidos

³⁰ Véanse los artículos 192, 194 y 197 de la LA.

³¹ Véase “Extradición de nacionales (segundo caso)”, en este mismo informe.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

que le manden, y entiendo que es una fuerza indudable al cambiar la jurisprudencia”.^{32 33}

2.2. Jurisprudencia relevante. Caso *Cavallo*

El 25 de agosto del año 2000, Ricardo Miguel Cavallo fue detenido en territorio mexicano y con ello se dio inicio al procedimiento de extradición solicitado por el Reino de España. Como afirma Guevara Bermúdez, a partir de ese momento México ingresó a la comunidad internacional de Estados que persiguen, juzgan o castigan a los responsables de la comisión de los más graves crímenes internacionales.³⁴

España fundó su petición de extradición, entre otros tratados, en el de Extradición y Asistencia Mutua firmado con México, por lo cual la SRE transmitió dicha petición a la PGR, quien solicitó ante el correspondiente juez de distrito la adopción de las medidas conducentes. El juez sexto de distrito consideró que la petición efectuada por el país ibérico era procedente y el 2 de febrero del 2001 la SRE avaló esa decisión concediendo la extradición por los delitos de genocidio, tortura y terrorismo.

³² Jesús Aranda, “Luz verde de la Corte a extraditar reos aunque les apliquen la prisión perpetua”, en *La Jornada*, miércoles 30 de noviembre de 2005. Francisco Reséndiz, “Determina la Corte que la cadena perpetua no es anticonstitucional; podrán extraditar a mexicanos con esa condena”, en *La Crónica*, miércoles 30 de noviembre de 2005.

³³ Una vez más es necesario tomar en consideración la política antidrogas en el país. Actualmente Washington señala que México es el ejemplo mundial de lucha antinarcoóticos, no obstante que los niveles de efectividad del gobierno mexicano no se han traducido en una reducción significativa de las cantidades de cocaína, marihuana y heroína que se introducen a los Estados Unidos, en virtud de que la guerra bilateral contra el narcotráfico México-Estados Unidos se ha enfocado en la detención de los operadores de los carteles de droga —no siempre respecto de los principales dirigentes— pero no en la erradicación de cultivos. Una vez que inició la administración Fox, se observa que este gobierno retomó y endureció la militarización de la política antinarcoóticos —el titular de la PGR fue hasta el 2005 un militar con licencia— y Estados Unidos apoyó sin restricción el flujo de recursos, asesoría y entrenamiento al personal militar mexicano. Por otro lado, una vez iniciada esa administración, las fricciones entre México y Estados Unidos a causa del combate al narcotráfico han prácticamente desaparecido, lo cual puede observarse en tres cuestiones fundamentales: Estados Unidos suspendió temporalmente la evaluación de la política mexicana en el proceso de certificación; hasta el año 2005, los militares mexicanos seguían recibiendo entrenamiento antinarcoóticos en Estados Unidos, y persistía el flujo de financiamiento y equipamiento militar hacia las agencias policíacas y militares del país. De hecho, Estados Unidos no pierde la ocasión para resaltar los esfuerzos del gobierno mexicano en la lucha antidrogas; muy recientemente el FBI entregó un reconocimiento a diversos miembros de la AFI, en virtud de su destacada participación en el combate al narcotráfico. No obstante todo lo anterior, es necesario recordar que, como consecuencia de la ratificación del ER por el Estado mexicano, Estados Unidos ha reducido notablemente el apoyo económico-militar a México, que hasta el momento mantiene su postura de no firmar un acuerdo bilateral respecto del artículo 98 del ER.

Si la eficacia del gobierno mexicano puede ser cuestionada en virtud de la no disminución de la producción de cultivos de drogas ilícitas, ¿por qué es felicitado por el gobierno norteamericano? ¿Existen acaso otras acciones que congratulan a los Estados Unidos en la guerra contra las drogas? ¿Será acaso la modificación de criterios jurisprudenciales de la SCJN y la reducción de requisitos para la extradición de nacionales a ese país, la razón de su beneplácito? ¿Cuál será el paso siguiente en las consecuencias que el Estado mexicano deberá asumir por la ratificación del ER? ¿Se reflejará nuestra condición de Estado parte en la CPI en la calificación que los Estados Unidos hagan de la lucha de México contra el narcotráfico?

³⁴ José Antonio Guevara Bermúdez, “México frente a la jurisdicción universal: la extradición...”, o. cit., p. 69.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Frente a esa resolución, Cavallo interpuso un juicio de amparo, reclamando la inconstitucionalidad de los instrumentos internacionales en que se basó su solicitud de extradición, a través del cual obtuvo la protección de la justicia federal, por lo cual se ordenó que la SRE emitiera un nuevo acuerdo por el cual se otorgaba la extradición a España, pero esta vez por los delitos de genocidio y terrorismo, en virtud de que el delito de tortura había prescrito, negándose así la extradición por ese delito.

Los contenidos de esta resolución fueron impugnados nuevamente a través de un recurso de revisión por todas las partes: Cavallo, SRE y por el Ministerio Público, estos dos últimos argumentando que el delito de tortura no se encontraba prescrito. Por su parte, la autoridad competente para resolver el recurso de revisión fue la SCJN, en virtud de la facultad de atracción prevista especialmente en la CPEUM y en la LA. El amparo en revisión fue turnado al ministro Piña Palacios y marcado con el número 140/2002.

Al resolver el amparo en revisión antes señalado, la SCJN discutió diversos argumentos que reflejan la postura del Estado mexicano en materia de crímenes internacionales.³⁵

Un primer proyecto —al menos en la parte que importa respecto de crímenes internacionales— modifica la sentencia del juez de distrito y, por un lado, considera que la extradición por el delito de tortura no debe concederse porque este ha prescrito; por el otro, niega a Cavallo la protección de la justicia federal por lo que respecta a los delitos de genocidio y terrorismo, es decir considera adecuada la extradición por estos delitos. Es de destacar que, en el momento en que se discutió este proyecto, el ministro ponente enfatizó que, si bien en un procedimiento de extradición no debe analizarse la competencia del tribunal del país que ha solicitado la entrega de la persona, también es cierto que cuando esa competencia trasciende al ámbito interno del país requerido y además vulnera el orden público —en este caso, el mexicano— los tribunales del país requerido sí deben analizar la resolución judicial con la cual se solicitó la extradición. Ello, en virtud de que España solicitó la extradición de Cavallo con base en el artículo 23 de la LOPJ —que data de 1985—, en el cual se prevé la competencia de los tribunales españoles para conocer de los delitos de genocidio y

³⁵ Otro de los argumentos expresados por Cavallo en el amparo en revisión consistía en señalar la inconstitucionalidad de los actos del presidente de la República, de la Cámara de Senadores, de los secretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación, así como la PGR, consistentes en la creación, celebración y aprobación del tratado de extradición y asistencia judicial firmado con España, así como sus dos protocolos posteriores.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

terrorismo, en virtud del principio de jurisdicción universal. El punto controvertido a juicio del ministro Román Palacios es que los hechos atribuidos a Cavallo sucedieron entre los años 1976 y 1983, y la ley invocada es de una fecha posterior y, en consecuencia, debía otorgársele la libertad al solicitado en extradición por los delitos de genocidio y terrorismo.

La postura mayoritaria de los ministros de la SCJN —encabezada por el ministro Silva Meza— estableció que la figura de la extradición se encontraba inmersa en una acción solidaria entre México y España para combatir la impunidad, y que según el tratado de extradición respectivo no se había pactado el verificar la competencia del país requirente para concederla. Esto en virtud de que revisar la competencia de los tribunales extranjeros podría implicar una intromisión en la soberanía de los Estados, al analizar los contenidos de su sistema jurídico.

Al interponer el recurso de revisión, Cavallo señaló que la jurisdicción competente para conocer del delito de genocidio según el artículo VI de la Convención de Genocidio era la del tribunal del Estado donde el delito fue realizado, o bien una CPI y que los contenidos de esta Convención eran de observancia obligatoria para el Estado mexicano.

A este respecto, la SCJN sostuvo que la Convención para Prevenir el Delito de Genocidio reconocía implícitamente el principio de la jurisdicción universal y que España había fundado su petición también en esta Convención, que data de 1948. Por otro lado, sostuvo que las disposiciones de esta Convención no afectaban el procedimiento de extradición y que, en todo caso, frente a la posibilidad de que Cavallo fuera juzgado en España por un tribunal incompetente, México tendría que solicitar a España el compromiso de que el acusado fuera juzgado respetando las garantías del debido proceso, respetando entonces el derecho de aquel, de ser oído en su defensa y, en consecuencia, esto implicaría la posibilidad de Cavallo de impugnar inclusive la competencia de los tribunales españoles.

Por lo que respecta al delito de tortura, la ministra Sánchez Cordero señaló que la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos (CTTP-CID), de la cual México es parte, establece que en caso de no proceder la extradición por haber prescrito la acción penal, el asunto debe ser juzgado por los tribunales internos. Ahora bien, tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 133 de la CPEUM —que establece la supremacía jurisdiccional de la propia Constitución y de los tratados internacionales firmados por México—, podría implicar que México

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

enjuiciara a Cavallo, aun cuando no es nacional mexicano ni el delito que se le imputa ha sido realizado en territorio mexicano, ni las víctimas de este delito son mexicanas. En opinión de la ministra Sánchez Cordero, la posibilidad de que México conociera de este asunto implicaría el ejercicio de la jurisdicción universal.

Con relación a este mismo tema, el ministro Ortiz Mayagoitia comentó que la SCJN es un tribunal sometido al amparo de la ley, y que enjuiciar a Cavallo en territorio mexicano equivaldría a suplir los agravios que no hicieron valer las autoridades responsables de la extradición. Agregó, asimismo, que la SCJN, al resolver el recurso de revisión, debe limitarse a determinar si se han vulnerado o no las garantías que a favor del propio Cavallo consagra la CPEUM. Por tanto, la competencia o no de los tribunales españoles para juzgar al solicitado en extradición o el tema de la jurisdicción universal, no son cuestiones que puedan ser abordadas por la SCJN. Finalmente, ambos ministros comentaron que votarían a favor del proyecto que aprueba la extradición por los delitos de genocidio y terrorismo.

Por otra parte, los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Palacios, Juan Díaz Romero y Román Palacios —quien elaboró un voto particular—³⁶ discreparon del voto de la mayoría, en el cual se autoriza la extradición de Cavallo por el delito de genocidio. La razón por la cual sostuvieron esta posición se fundamenta en el hecho de que, conforme el artículo VI de la Convención de Genocidio, Cavallo debe ser juzgado por un tribunal argentino o por una CPI que sea competente.

Por último, y tomando en consideración los argumentos antes señalados, la SCJN tomó las siguientes decisiones en el caso Cavallo: a través de una votación unánime modificó la sentencia de amparo del juez de distrito que concedía la extradición por genocidio, terrorismo y tortura, en virtud de considerar que este último delito se encontraba prescrito. Después determinó que no era procedente otorgar la protección de la justicia federal, en lo que concierne a los argumentos de la defensa en el sentido de que el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal

³⁶ El voto particular establece genéricamente que si bien España y México, a través del tratado de extradición respectivo, no estipularon revisar la competencia del tribunal que solicitó la extradición, también es cierto que en su artículo 25 se establece que, en todo lo no dispuesto por el instrumento, se aplicarán las leyes internas de ambos países, en cuanto regulen el procedimiento de extradición. Esto, aunado a las disposiciones de la LEI en su artículo 10, fracción III, dispone que México exigirá a efectos de dar trámite a la extradición, que el Estado solicitante deberá comprometerse a que el extraditado debe ser sometido a un tribunal competente, establecido por la ley con anterioridad al delito. Por todo esto —consideró— con apoyo en la legislación mexicana, la SCJN debe analizar la competencia que se atribuyen los tribunales españoles para conocer de este asunto, en virtud de que la jurisdicción es un presupuesto del proceso, y no del delito.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

entre México y España de 1978, y su Protocolo de 1995, así como la Convención para Prevenir y Sancionar el Delito de Genocidio de 1948, que consistía principalmente en su inconstitucionalidad, esto también por unanimidad de votos. Finalmente, en lo que concierne al delito de genocidio determinó que era procedente la extradición, por mayoría de siete votos, y en lo que respecta al delito de terrorismo, por mayoría de diez votos, emitiendo cuatro tesis, que en tres casos constituirían jurisprudencia.³⁷

³⁷ Tesis I. Extradición. El tratado de extradición de 21 de noviembre de 1978 celebrado por los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España y su protocolo modificatorio no violan los artículos 16 y 19 constitucionales.

El artículo 15, inciso b, de los ordenamientos internacionales señalados, no viola los preceptos constitucionales indicados, al señalar que en el procedimiento de extradición instaurado entre México y España no es necesario demostrar la existencia del delito y los indicios racionales de su comisión por la persona reclamada, ya que dicho procedimiento de extradición se regula por lo dispuesto en el último párrafo del artículo 119 constitucional, en el sentido de que las extradiciones a petición del Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de la propia Constitución, los tratados internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias, por lo que la obligación de verificar el acreditamiento del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de un inculpado solo son exigibles para el libramiento de una orden de aprehensión o un auto de formal prisión, pero no para la extradición de una persona a requerimiento de Estado extranjero.

Amparo en revisión 140/2002. 10 de junio de 2003. Once votos. Ponente: Humberto Román Piña Palacios. N.º de registro: IUS: 184,134

Tesis II. Genocidio. No es delito político.

La SCJN ha sustentado el criterio reiterado de que por delito político debe entenderse aquel que se comete en contra del Estado, estableciéndose en el artículo 144 del CPF que los delitos políticos son los de rebelión, motín y conspiración para cometerlos. Ahora bien, en el artículo II de la Convención para Prevenir y Sancionar el Delito de Genocidio, de 1948, se precisa que por ese delito debía entenderse cualquiera de los actos perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, describiéndose como tal la matanza de miembros del grupo, lesionar gravemente la integridad física o mental de los miembros del grupo, sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial, las medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo y el traslado por la fuerza de niños del grupo a otro. De esta descripción se desprende que el bien jurídico tutelado por este ilícito es la preservación de la existencia de determinados grupos humanos considerados como estables, mientras que el elemento subjetivo del tipo es la intención de destruir total o parcialmente al grupo humano, debiendo distinguirse que esa intención de destrucción no es el móvil del delito, sino un elemento subjetivo del injusto, lo que se traduce en que el móvil con el que se actúa es irrelevante para la existencia del delito, en razón de que se puede actuar con el propósito de destruir al grupo por motivos políticos, económicos, por venganza u otros, sin que ello sea relevante para la configuración del delito, porque lo que interesa es la intención de destruir total o parcialmente al grupo humano, con independencia de los motivos o razones que se tengan para ello. De aquí se desprende que el delito de genocidio no puede tener la naturaleza de político, en primer lugar, porque no se comete en contra del Estado, sino de determinados grupos humanos considerados estables; en segundo término, porque el elemento subjetivo del tipo es la intención de destruir total o parcialmente al grupo humano, siendo catalogado como un delito internacional contra la humanidad; finalmente, porque en nuestra legislación interna no se encuentra comprendido como delito político, ya que en el artículo 144 del CPF solo se califican como delitos políticos los ya especificados.

Amparo en revisión 140/2002. 10 de junio de 2003. Once votos. Ponente: Humberto Román Piña Palacios. N.º de registro: IUS: 184, 126.

Tesis III. Extradición. No debe analizarse la competencia de las autoridades jurisdiccionales del Estado requirente en el procedimiento a que se refiere el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal, celebrado entre México y el Reino de España el 21 de noviembre de 1978.

De lo dispuesto por el artículo 119, último párrafo, de la Constitución Federal, se desprende que la extradición a requerimiento de Estado extranjero será tramitada por el Ejecutivo federal, con la intervención de la autoridad judicial en términos de la propia Constitución, los tratados internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. Ahora bien, del articulado del ordenamiento internacional señalado y de la Ley de Extradición Internacional, aplicable supletoriamente, no se advierte la existencia de precepto legal alguno en el cual se establezca expresamente que el Estado mexicano se encuentra obligado a analizar la competencia legal del tribunal que haya emitido la sentencia condenatoria, orden de aprehensión, auto

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Como un comentario final al caso Cavallo podría señalarse que, si bien finalmente la extradición fue concedida a España —a pesar del principio de jurisdicción universal invocado—, esa resolución no fue unánime y se corrió el riesgo de que los actos imputados hubieran quedado en la impunidad. Especialmente, porque varios ministros consideraron que el tribunal competente para conocer del delito de genocidio era un tribunal argentino o una CPI que en términos de la Convención del Delito de Genocidio no existe; en otras palabras, no consideraban que la jurisdicción española tuviera competencia para conocer del asunto, en virtud de que los hechos no ocurrieron en su territorio.

Por otro lado, se destaca la posición de la SCJN respecto de las disposiciones de la Convención contra la Tortura, ya que frente a la posibilidad de ejercer jurisdicción en base a un nexo jurisdiccional *similar* a la jurisdicción universal, consideró preferible asumir que es un tribunal de legalidad que no puede suplir los agravios presentados por la SRE o el Ministerio Público, aun cuando con ello se asuma el riesgo de que el Estado mexicano incurra en responsabilidad por violentar disposiciones de derecho internacional obligatorias para todos los poderes del Estado mexicano, independientemente de lo expresado por algunos ministros en el sentido de que este principio no es un asunto a discutir por la SCJN. Todo lo anterior evidencia la postura del Estado mexicano respecto de la persecución de crímenes internacionales, aun cuando un

de formal prisión o cualquier otra resolución judicial que tenga la misma fuerza según la legislación de la parte requirente, con base en la cual se solicite la extradición de alguna persona. Por tanto, al no encontrarse reglamentada esa cuestión en los ordenamientos aplicables en un procedimiento de esa naturaleza, no debe analizarse la competencia legal de los órganos jurisdiccionales del Estado requirente. Amparo en Revisión 140/2002. 10 de junio de 2003. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo y Humberto Román Piña Palacios. Ponente: Humberto Román Piña Palacios. N.º de registro: IUS: 184, 133.

Tesis IV. Terrorismo. No es delito político.

La SCJN ha sustentado el criterio reiterado de que por delito político debe entenderse aquel que se comete en contra del Estado, estableciéndose en el artículo 144 del CPF que los delitos políticos son los de rebelión, motín y conspiración para cometerlos. Ahora bien, el delito de terrorismo se encuentra previsto y sancionado en el artículo 139 del CPF, sancionándose la utilización de explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego, incendios, inundaciones o cualquier otro medio violento, en contra de las personas, las cosas o servicios al público que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación. De dicha descripción se desprende que el bien jurídico tutelado es la seguridad pública y de la Nación, señalándose además, en la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa, cuando estos tengan trascendencia internacional, suscrita en Washington el 2 de febrero de 1971, de la cual México es parte integrante, que las conductas relativas al terrorismo como son el secuestro, homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas serían considerados como delitos comunes de trascendencia internacional, cualquiera que fuera su móvil: por ello, el delito de terrorismo no puede tener la naturaleza de político, ya que no se comete en contra del Estado, además de que en el ámbito internacional está considerado como un delito común de trascendencia internacional y en nuestra legislación no se encuentra comprendido como delito político.

Amparo en revisión 140/2002. 10 de junio de 2003. Once votos. Ponente: Humberto Román Piña Palacios. N.º de registro: IUS: 183, 987.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

delito de esa naturaleza y en el contexto del ER no ha sido ni investigado ni enjuiciado por el Estado mexicano, pues si bien el caso Cavallo originó jurisprudencia relevante en la materia, este se circunscribe a un acto de asistencia judicial, como lo es el procedimiento de extradición.

3. La cooperación con la Corte Penal Internacional

En este rubro, no obstante las reservas expresadas con anterioridad,³⁸ de manera sorpresiva el 27 de febrero del año 2006, la SRE compartió con la Coalición Mexicana de ONG para el establecimiento de la CPI un proyecto de ley de cooperación elaborado por la Consultoría Jurídica de esa Secretaría.³⁹ Este proyecto de ley de cooperación —que se pretende introducir en la agenda legislativa del Senado en el presente período ordinario de sesiones— consta de 51 artículos y un transitorio, que se limita a establecer las vías y formas en que el Estado mexicano habrá de colaborar con la CPI, en diversos supuestos previstos en el ER, sin incluir ninguna referencia a cuestiones de parte general o parte especial —ya sea con relación a los crímenes de competencia de la CPI o bien respecto de los delitos contra la administración de justicia—, así como tampoco “reduce los contenidos no deseados” de la reforma constitucional al artículo 21, sino que por el contrario limita la cooperación del Estado mexicano a sus contenidos,⁴⁰ argumentando que la LCEM debe ajustarse al marco jurídico establecido por la CPEUM.

A continuación se explican los contenidos de la LCEM con la CPI, con especial referencia a las reglas generales de cooperación y las causales para su aplazamiento; al

³⁸ Véase Elia Patricia Neri Guajardo, “Informe México”, en Ambos, Malarino y Woischnik (eds.), *Dificultades jurídicas y políticas para la ratificación o implementación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Contribuciones de América Latina y Alemania*, Montevideo, KAS-Universidad de Gotinga, 2006, pp. 315-354.

³⁹ Agradezco a la Secretaría Técnica de la Coalición Mexicana de ONG para el Establecimiento de una Corte Penal Internacional, a cargo de la licenciada María Sirvent, por invitarme a participar en la reunión con la Consultoría Jurídica de la SRE. Sin su valioso apoyo no hubiera sido posible incluir en el presente informe los comentarios al proyecto de Ley de Colaboración del Estado mexicano con la CPI.

⁴⁰ Normalmente se valora positivamente que los actos de autoridad en cualquier materia se limiten a las disposiciones constitucionales correspondientes. No obstante, tal y como podrá verificarse en los comentarios al proyecto de Ley de Colaboración con la CPI, dicha actuación —dados los contenidos del artículo 21 constitucional reformado— no es compatible con las disposiciones del ER.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

procedimiento para la entrega de personas y la concesión de una libertad provisional bajo caución; el tránsito de personas detenidas a solicitud de la CPI por territorio mexicano; investigaciones *in situ*; ejecución de sentencias y protección de víctimas y testigos.⁴¹

3.1. Proyecto de ley de colaboración con la CPI

3.1.1. Generalidades

Esta LCEM será reglamentaria del quinto párrafo del artículo 21 constitucional; su ámbito de aplicación territorial se extiende a toda la República Mexicana y será obligatoria para todos los niveles de gobierno (municipal, estatal y federal). Estas autoridades tendrán la obligación de cooperar plenamente y de manera expedita con la CPI, siempre y cuando —a juicio del Estado mexicano— cuenten con los elementos necesarios para dar la respuesta solicitada.

Por lo que se refiere a las autoridades involucradas en los procesos de cooperación con la CPI, las limita a la SRE, a la PGR y a los jueces de distrito, señalando que dicha actividad se llevará a cabo tomando en consideración los contenidos de los tratados internacionales ratificados por el Senado de la República, aun cuando sin especificar la materia sobre la cual deberán versar estos, lo cual pareciera sugerir que podrán ser incluidos tratados de derechos humanos, tratados donde se tipifiquen delitos y tratados donde se establezcan y reconozcan las garantías del debido proceso, por dar algunos ejemplos.

Reconoce como delitos de competencia de la CPI aquellos incluidos en los artículos 5.º y 70 del ER, es decir, genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, agresión y delitos contra la administración de justicia contra la CPI, aun cuando materialmente el Estado mexicano se encuentra impedido de investigar, procesar y enjuiciar a los autores de estos crímenes, ya que con excepción del delito de

⁴¹ Cabe comentar que, en abril del año 2005, la Coalición Mexicana de ONG para el Establecimiento de una CPI logró que el entonces titular de la Consultoría Jurídica de la SRE se comprometiera a que esa organización participara en las discusiones y elaboración de la futura ley de implementación. No obstante —con un cambio del titular de esa dependencia— aquel logro no pudo materializarse. Posteriormente, la Secretaría Técnica de la Coalición, invocando la Ley Federal de Transparencia, logró que el nuevo titular de la Consultoría Jurídica, supuestamente a escasas semanas de su presentación al Senado de la República y una vez redactada, hiciera del conocimiento de la Coalición los contenidos de la LCEM, esto el 27 de febrero ya señalado y entregando de esta un ejemplar por escrito, solo 45 días después de esa reunión. Hasta la fecha de entrega del presente informe para su respectiva publicación, el anteproyecto de ley de cooperación con la CPI del Estado mexicano no ha sido presentado ante el Senado de la República.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

genocidio —cuya definición no se corresponde con la Convención de 1948— ninguno se encuentra tipificado en la legislación interna, ya sea en el CPF o en el CJM (artículos 1 a 5).⁴²

3.1.2. Marco general de cooperación

Como regla general para la cooperación, establece la vía diplomática para la recepción de las solicitudes (artículo 7), las que deberán ser presentadas por escrito, acompañando los documentos que las justifiquen —los que podrán referirse a la probable responsabilidad del sujeto respecto del delito cometido, o bien a la sentencia correspondiente— y, en su caso, una traducción al castellano. Las formas de colaboración que prevé esta ley son las siguientes: identificación de personas, entrega de documentos, desahogo de testimonios, inspecciones oculares, cateos, decomisos, presentación de pruebas, protección de personas, ejecución de resoluciones y sentencias, tránsito de personas, intercambio de información, y cualquier otro tipo de colaboración que no se encuentre prohibida por la legislación nacional (artículo 9). Por lo que se refiere a las causales para aplazar una colaboración con la CPI, se establece en primer lugar que solo podrá ser aplazada una solicitud de cooperación o asistencia judicial cuando su ejecución interfiera con una investigación o enjuiciamiento que se lleve a cabo frente a la autoridad mexicana, respecto de hechos distintos de aquellos que motivaron la solicitud de la CPI; en segundo lugar se aplazará una cooperación en el caso de que la CPI no se haya pronunciado respecto de la admisibilidad de la causa; en tanto sea admitida, la cooperación será llevada a cabo (artículo 13). Evidentemente, este último punto es contradictorio con algunas disposiciones del Estatuto relativas a las actividades del fiscal, especialmente en el caso de contar con una oportunidad única de recabar información o desahogar una diligencia, antes de la admisión de la causa.

El trámite de las solicitudes de cooperación será realizado por la SRE, informando a las autoridades responsables de ejecutarlas —sin hacer mención de si estas autoridades pertenecerán al Poder Ejecutivo o Judicial—, señalando que en todo lo no previsto por la Ley de Colaboración para dar cumplimiento a las solicitudes de la CPI se aplicarán las disposiciones del CFPP (artículo 3). Posteriormente señala que,

⁴² Consúltese Elia Patricia Neri Guajardo, “Informe México”, en *Persecución Penal nacional...*, o. cit., pp. 406 y ss.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

al recibir la solicitud de cooperación, la propia SRE analizará su contenido y la remitirá a la PGR, reservando la confidencialidad, es decir, si la CPI realiza una solicitud de cooperación o entrega, el Estado mexicano no dará conocimiento público a dicha petición (artículo 5).

Esta disposición del anteproyecto de ley de colaboración es contraria a los contenidos de la LFTAIP, que si bien establece los casos en que una información habrá de considerarse reservada, también expresamente reconoce que en el caso de la investigación de violaciones graves a los derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad, no podrá invocarse el carácter de información reservada, y es evidente que, dadas las limitaciones de la competencia material de la CPI, en todos los casos en que esta solicite la cooperación del Estado mexicano se tratará de delitos de lesa humanidad o de otros hechos en donde se han vulnerado derechos fundamentales.⁴³

Por otro lado, la LCEM establece que para proceder a dar trámite a la solicitud de colaboración de la CPI será necesario que, a solicitud del Ejecutivo federal, el Senado de la República decida en cada caso si procede el reconocimiento de su jurisdicción. Para tales efectos, la ley define como caso los procedimientos que tramite la CPI ante el Estado mexicano, respecto de hechos presuntamente delictivos y conforme la disposición aplicable, es decir el ER (artículo 6 y 6 *bis*). Según la propia opinión de la Consultoría Jurídica de la SRE, esta autorización del Senado se refiere a cualquier tipo de cooperación y no se limita a la entrega de personas o nacionales, aun cuando expresamente señaló que desconoce la interpretación que el Senado hará de la palabra *caso*, con lo cual parece sugerir que probablemente en cada trámite o colaboración derivado de una misma causa será necesario agotar el contenido de la reforma del artículo 21 de la CPEUM: el presidente de la República, con la autorización del Senado, decidirá en cada caso la competencia de la CPI.

Es evidente que, en esta cuestión, la Cancillería al redactar la LCEM está obviando los contenidos de la reforma constitucional al artículo 21, respecto de la jurisdicción facultativa de la CPI y de la prohibición del ER de hacer reservas respecto de sus contenidos, por lo cual —entre otras cosas— la Ley de Colaboración no puede identificarse con una voluntad política real de cooperar con la CPI.

Con relación a la supremacía de la jurisdicción nacional y la aplicación del principio de complementariedad, la LCEM establece que cuando la SRE tenga

⁴³ Véanse los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

conocimiento de que la CPI estudia un caso de competencia del Estado mexicano, lo informará de inmediato al MP con toda la información disponible, para que este determine si estos hechos están siendo objeto de una investigación o si ya fueron investigados por México. En ese caso, de haber información sobre la existencia de una averiguación, la PGR lo informará a la SRE en un plazo de diez días. En caso de que el asunto no esté siendo investigado o no haya sido objeto de investigación, la SRE lo denunciará para que se inicie la investigación correspondiente a fin de asegurar la supremacía de la jurisdicción mexicana (artículo 5). Cabe mencionar que existe una disposición expresa que señala que una de las funciones primordiales de la SRE junto con la PGR —ambas pertenecientes al Poder Ejecutivo federal— dentro de esta misma LCEM es salvaguardar la plena aplicación del principio de complementariedad.

Cabe comentar que esta actitud de solventar la plena aplicación del principio de complementariedad, entendido claro está desde la perspectiva de la Cancillería mexicana, es incompatible con el ER. Esto, atendiendo principalmente a la naturaleza de los crímenes competencia de la CPI, ya que sería impensable que en el caso de un crimen de genocidio o de lesa humanidad, respecto del cual el Estado mexicano sea considerado como el “Estado que normalmente ejercería jurisdicción” sobre el asunto, no cuente con la información suficiente y adecuada para cumplir con sus obligaciones en materia de administración y procuración de justicia. Porque en definitiva, si este fuera el caso, lo más probable es que no se haya iniciado con anterioridad una investigación, en virtud de no contar con los medios para hacerlo, ya sea porque no existe la voluntad de hacerlo o porque existe un colapso total o sustancial de la justicia, presupuestos contenidos en el artículo 17 de ER, para admitir una causa.

Por otro lado, es evidente que esta disposición busca que, en el supuesto de que la CPI ejerza jurisdicción complementariamente respecto de la jurisdicción mexicana en los casos previstos por el ER, la Sala de Cuestiones Preliminares se vea imposibilitada para admitir la causa, en virtud de la existencia de una investigación en curso, de las autoridades mexicanas, aun cuando esta se ha iniciado precisamente por la decisión de la CPI de conocer de un asunto que debió ser investigado o procesado por la justicia mexicana.

3.1.3. Entrega de personas

Aparentemente, en este rubro se siguen las mismas formalidades que en los casos de una solicitud de extradición a otro país. En términos generales, el trámite de

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

entrega a la CPI requiere que esta haga una solicitud por escrito ante la SRE, que a su vez turnará los documentos a la PGR, para que esta promueva ante el juez de distrito que resulte competente, siendo que esta autoridad será irrecusable y en ningún caso podrá impugnarse su competencia. La actuación del juez de distrito, en este caso, se limitará a determinar si la solicitud de la CPI satisface los requisitos legales.

El procedimiento de entrega a la CPI se desarrollará de la siguiente forma: la persona detenida comparecerá ante el juez de distrito, que tendrá la obligación de informarle sus derechos, entre los que se encuentran su derecho a no declarar, a tener un defensor y a ser oído en su defensa. La persona solicitada en entrega tendrá un plazo de tres días para oponer excepciones, que según la LCEM podrán únicamente consistir en la ilegalidad de la solicitud presentada o en el principio de cosa juzgada (artículos 15, 16 y 17). Esto último se aparta totalmente de las normas de procedimiento usualmente aplicables para el caso de la extradición de ciudadanos, porque la LEI prevé como excepciones de la parte requerida para evitar la extradición, la ilegalidad de la solicitud o bien que no se trata de la persona requerida.⁴⁴

Las partes involucradas tendrán un plazo de quince días para probar dichas excepciones y, una vez rendidas las pruebas o agotado el término sin que las hayan presentado, el juez de distrito resolverá la procedencia o no de la persona en un plazo de cinco días o de tres, en el caso de que no se hayan interpuesto excepciones, sin que exista la posibilidad de que las partes impugnen la resolución (artículos 20 a 30). La problemática en este punto surge respecto de la regulación de la cosa juzgada, en virtud de que la Ley de Colaboración no especifica en qué términos entenderá este principio, si conforme la regulación que de este hace la CPEUM para los sistemas de justicia penales internos, o según las disposiciones del ER respecto de la propia CPI, lo cual podrá ser objeto de muchas controversias.

Posteriormente, la entrega de personas se realizará por conducto de la PGR y las autoridades acordadas por la CPI. La PGR informará a la Secretaría de Gobernación los detalles de fecha, hora y lugar en que se realizará la entrega, presumiblemente en virtud de que a esta secretaría le corresponde verificar los trámites relativos a la calidad migratoria. Cabe mencionar que en la LEI también se prevé esta información, por lo que respecta al procedimiento de extradición, aun cuando no puede descartarse, por ese solo hecho, que esa información no

⁴⁴ Véase en este mismo informe el punto relativo a los requisitos de la extradición.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

vaya a ser utilizada incorrectamente, a efectos de imposibilitar la entrega de la persona a la CPI por motivos de índole política.

La LCEM regula también la detención provisional con fines de extradición (artículo 20), cuyos requisitos son prácticamente los mismos que se especifican en una detención provisional con fines de extradición en México;⁴⁵ asimismo se prevé la regulación de la libertad provisional bajo caución, para el supuesto de una detención provisional con fines de entrega a la CPI, respecto de la cual la Cancillería mexicana argumenta un procedimiento muy similar al establecido por el ER, estableciendo que, para estos casos, el juez de distrito, a través de la SRE, pedirá una opinión a la CPI respecto de su solicitud y otorgamiento, concediendo un plazo de veintiuna horas a la CPI para que emita su opinión (artículo 24).

Finalmente, la LCEM establece que, en el caso de solicitudes concurrentes de entrega a la CPI y de extradición por otros países, se procederá en los términos del propio ER, sin especificar aparentemente las normas aplicables.

3.1.4. *Personas en tránsito*

Una persona, detenida a solicitud de la CPI, podrá permanecer en territorio nacional y ser custodiada por el propio Estado mexicano hasta por un término de noventa y seis horas. Si se excede este término sin que la persona haya abandonado territorio nacional, el asunto será turnado al juez de distrito para que verifique su situación jurídica, sin establecer las consecuencias de la participación de la autoridad judicial en el asunto.

De la misma forma, regula la posibilidad de que se verifique en territorio nacional un aterrizaje forzoso, estableciendo que en este caso la persona detenida a solicitud de la CPI podrá permanecer hasta un término de noventa y seis horas, hasta antes de que la CPI presente formalmente su solicitud de tránsito. En el caso de que las noventa y seis horas transcurran sin que medie la solicitud antes mencionada, las autoridades mexicanas podrán dejar en libertad a la persona.

⁴⁵ Véase todo lo relativo a la extradición de nacionales en México, en este mismo informe.

3.1.5. Investigaciones in situ

Se prevé la posibilidad genérica de que la CPI asista a la ejecución de medidas por ella ordenadas en territorio mexicano, las que se llevarán a cabo atendiendo las formalidades establecidas por el CFPP. No obstante, la LCEM no dice nada sobre la posibilidad de que el fiscal realice una investigación en el país, evidentemente atendiendo las disposiciones del artículo 21 de la CPEUM, que señala que la facultad de investigar delitos corresponde al MP. Esto necesariamente implica que, en el supuesto de que la CPI autorice al fiscal esta actuación, no se encontrará previsto el modo de proveerle de la ayuda necesaria, en el caso improbable de que el Estado mexicano autorice esa intervención en territorio nacional.

3.1.6. Ejecución de sentencias

Acorde a las disposiciones del ER, el Estado mexicano no podrá modificar las penas impuestas por la CPI; se reconoce que esta será la que tenga las facultades de revisión y supervisión de la sanción; así como también se establece que la persona que cumpla una pena impuesta por la CPI tendrá una comunicación irrestricta con aquella. Se establece la prohibición de recibir personas que deban cumplir una condena vitalicia, a pesar de los nuevos criterios jurisprudenciales establecidos por la SCJN.

3.1.7. Información que afecte la seguridad nacional

Según las disposiciones de la LCEM, en el caso de que la CPI solicite una cooperación que afecte la seguridad nacional, la SRE lo informará al Consejo de Seguridad Nacional, a efectos de que determine si la solicitud puede o no cumplirse, o al menos cumplirse parcialmente; para estos casos, se prevé que se buscarán formas alternativas de cooperación entre el Estado mexicano y la CPI; y para el caso de que definitivamente se considere que no existe la posibilidad de satisfacer la solicitud de cooperación de la CPI, la SRE lo informará a esta.

Por otra parte, la LCEM no toma en consideración las disposiciones del ER que hacen referencia a los casos en los que se ha previsto que existe la

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

posibilidad de afectar la seguridad nacional para el caso de una colaboración.⁴⁶ Esto indica que la Cancillería y el Consejo de Seguridad Nacional determinarán unilateralmente cuándo una solicitud de la CPI afecta la seguridad nacional, con lo cual queda en evidencia que las fórmulas de cooperación establecidas en esta LCEM no garantizan una colaboración vertical con la CPI, máxime si se toman en consideración las disposiciones respectivas de la LFSN, que considera como amenaza a la seguridad nacional, entre otras cosas, la comisión de un genocidio dentro del territorio nacional y cualquier otro acto de injerencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación del Estado mexicano y determina que es información reservada aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especialidades técnicas, tecnología, equipos útiles a la generación de inteligencia para la seguridad nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent.⁴⁷

3.2. Análisis del ordenamiento jurídico interno respecto de una ley de cooperación

Como ya es sabido, el propósito principal de la CPI es ser una jurisdicción complementaria que ha sido diseñada para funcionar de manera complementaria a la jurisdicción nacional, de tal modo que pueda eventualmente investigar y castigar, en su caso, a quienes cometan algunas conductas que abarcan situaciones límite.⁴⁸ Por esta complementariedad, los tribunales nacionales se mantienen incólumes en sus funciones y atribuciones, a menos que no quieran o no puedan investigar y enjuiciar a los responsables de esas conductas, las que han sido denominadas crímenes y no delitos, con el fin de poner el acento en su gravedad —que es una regla de competencia material— y, en consecuencia, la CPI estará facultada para juzgar a personas por genocidio, crímenes de lesa humanidad y de guerra.⁴⁹

En el caso de México, se ha dado un gran paso con la ratificación del ER por el Senado, y posteriormente con el depósito del correspondiente instrumento de ratificación ante la asamblea general de la ONU. Para llegar a este punto —tal y como ya

⁴⁶ Tal y como lo establecen los artículos 56.2 y 56.3; 61.3; 64.3; 67.2; 68.6; 87.6 y 93 del ER.

⁴⁷ Véanse los artículos 5 y 51 respectivamente de la LFSN.

⁴⁸ Artículos 6.º, 7.º y 8.º del ER.

⁴⁹ El Estatuto incluye también el crimen de agresión, pero no se alcanzó a definir en las negociaciones diplomáticas de junio-julio de 1998, habiéndose dejado tal tarea para fecha posterior, siete años después de la entrada en vigor del instrumento.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

se ha mencionado líneas arriba— hubo de reformarse el numeral 21 de nuestra CPEUM, con la adición del párrafo siguiente: “El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”.

Como puede observarse, este precepto tiene un doble candado que resulta muy controvertido, ya que la jurisdicción de la CPI será reconocida solo después de una decisión del presidente y del propio Senado de la República. Dado lo anterior —e independientemente del principio de complementariedad y de las obligaciones asumidas por el Estado mexicano— es fácil inferir que el papel de los órganos jurisdiccionales de nuestro país tendrá una primacía jurisdiccional “mal entendida” sobre la que pudiera ejercer la CPI en determinado caso. Puede afirmarse que se trata de una primacía jurisdiccional “mal entendida” porque, tal y como en otra ocasión se ha comentado, esta reforma constituye una reserva en términos de la Convención de Viena; porque violenta el principio *pacta sunt servanta*, y finalmente porque en su momento México tratará de hacer valer los contenidos de su derecho interno —llámense CPEUM o CPF— para evitar la jurisdicción de la CPI.

La relación entre la jurisdicción de la CPI y la de los tribunales nacionales es un tema político muy delicado y que adopta matices *sui generis* en nuestro país, especialmente en relación con la soberanía nacional. Sabemos, por las disposiciones del propio ER, que la jurisdicción de la CPI es complementaria y que depende, para su funcionamiento adecuado, de un sistema de cooperación mixto de los sistemas nacionales. En el caso de México —que ha buscado desde la misma Conferencia de Roma una cooperación horizontal— hay que considerar dos vertientes muy importantes. La primera es la cooperación con la CPI en el marco del capítulo IX del ER, por el cual todos los Estados partes están obligados a cooperar con ella, incluso aquellos que no son miembros, cuando la situación a investigar y enjuiciar sea remitida por el Consejo de Seguridad de la ONU. No obstante lo anterior, nuestro país todavía no ha puesto en efecto la legislación necesaria para poder cooperar de manera eficaz con la CPI.⁵⁰

⁵⁰ En México, como ya se mencionó en el punto anterior, existe un proyecto de ley de cooperación, elaborado por la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, única y exclusivamente relativo a la cooperación del Estado mexicano con la CPI.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

El otro punto es que el CPF prevé, en su artículo 6.º, que los órganos jurisdiccionales de nuestro país aplicarán las penas previstas para los delitos contemplados en los tratados internacionales suscritos por México,⁵¹ sin que hasta antes de la entrada en vigor del ER ninguno de los tratados internacionales que son vinculantes para el país haya contemplado tipos penales perfectos, en el sentido de definir conductas punibles y la pena que les corresponde. Por ese motivo y porque México no ha modificado su legislación interna cuando así lo establece el tratado en cuestión, como en el caso de las Convenciones de Ginebra, ese artículo nunca ha sido aplicado. En el ER que da vida a la CPI, por primera vez se definen conductas punibles y las penas que les corresponden; sin embargo, por razones obvias, la técnica jurídica de los tratados internacionales es muy distinta a la de cada sistema nacional, de tal manera que al entrar en vigor el ER para México, existe la posibilidad de un gravísimo vacío legal, en el que los tribunales mexicanos pueden verse imposibilitados de imponer sanciones por los delitos previstos en el ER, por cuestiones estrictamente técnicas y en ese momento tendría que hacerse efectiva la jurisdicción internacional. Esto, porque es prácticamente imposible —atendiendo a la práctica mexicana— que, de realizarse algunas de las conductas establecidas en el artículo 5.º del ER, en este momento en que México se encuentra materialmente impedido para conocer de los crímenes de competencia de la CPI, se invoque el citado artículo 6.º del CPF para aplicar directamente sus contenidos, procesando a personas por genocidio, crímenes de lesa humanidad o de guerra e imponiendo una sanción de las comprendidas en su artículo 70.

Por todo lo anterior, necesariamente habrán de revisarse los tipos contenidos en el CPF para ajustarlos a los del ER. No se tratará de una revisión aislada o menor. Deberá comprender el tipo de genocidio, tal y como se reconoce en el ER o en la misma Convención de 1948, y no como actualmente se encuentra redactado en el artículo 149 *bis*; un amplio número de crímenes de lesa humanidad —muy someramente abordados en nuestro código punitivo— y prácticamente todas las violaciones graves a los Convenios de Ginebra y otros, reconocidos en el ER como crímenes de guerra. Es indispensable hacerlo, porque el vacío nacional convertiría a la justicia internacional en el único fuero disponible para el juzgamiento de estos delitos, en vez

⁵¹ Artículo sexto del Código Penal Federal Mexicano vigente, que establece: “Cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán estos, tomando en cuenta las disposiciones del libro primero del presente Código y en su caso, las conducentes del libro segundo”.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

de que la justicia nacional actúe como sede natural del enjuiciamiento y la internacional como instancia subsidiaria.⁵² En el caso de México preocupan algunos elementos del tipo penal de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad contenidos en los incisos *g* y *k* del artículo 7,⁵³ en virtud de que no son tan precisos como lo exigen los artículos 14 y 16 constitucionales; esto implica realizar un ejercicio muy creativo que permita tipificar los delitos, sin perder lo que está en el ER y, al mismo tiempo, cubrir los requerimientos de exhaustividad que exige nuestra legislación penal.

Es cierto que con la aprobación del ER y la participación de nuestro país en la CPI, se presenta a los mexicanos una oportunidad de protección en contra de actos de carácter violatorio y autoritario en el nivel interno. Pero esa oportunidad implica no solo actualizarnos en lo que se refiere a los adelantos y a las nuevas corrientes de protección de los derechos fundamentales, ni tan solo estar a la vanguardia del derecho internacional. Esto va más allá de la defensa de los derechos fundamentales; es lograr que nuestros sistemas de procuración y administración de justicia en el nivel interno tiendan a la mejora continua, porque de lo contrario los asuntos podrían llegar a la CPI. Para poder lograr lo anterior y cumplir con el Estatuto hay que tener una ley específica de cooperación, en cuyo marco se podrían establecer los mecanismos específicos para que el gobierno de México pueda cumplir con las solicitudes que le requiera la CPI.

Aparte de las buenas intenciones y el entusiasmo que a la casi totalidad de los penalistas, internacionalistas y defensores de los derechos humanos nos despierta la existencia de la CPI, es indiscutible aceptar que se requiere un apropiado desarrollo legislativo para la adecuada recepción del ER en nuestro sistema jurídico. Los países que han ratificado o están en vías de hacerlo han promovido o introducirán reformas legislativas en su orden doméstico.⁵⁴

⁵² No se hace mención del supuesto de agresión, que también está dentro de la competencia material de la Corte, ya que si bien el ER alude a este posible delito, difiere el tratamiento del tema: "La Corte ejercerá competencia respecto del crimen de agresión una vez que se apruebe una disposición de conformidad con los artículos 121 y 123 [normas sobre enmiendas, aquella, y revisión del Estatuto, esta] en que se defina el crimen y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará. Esa disposición será compatible con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas" (artículo 5.2).

⁵³ El artículo 7, inciso *g*, habla de otros abusos sexuales de gravedad comparable, y el inciso *k*, de otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física. Las palabras *gravedad comparable* y *otros actos inhumanos de carácter similar* serán considerados en su momento por el Estado mexicano como tipos penales imprecisos, que permitirán la creación de delitos por la vía analógica, que precisamente vulneran las disposiciones constitucionales invocadas.

⁵⁴ Sobre este punto resulta interesante el estudio de Cristina Pellandini, "La ratificación e implementación del Estatuto de Roma: La experiencia de los países europeos", en Guevara y Valdés Riveroll, o. cit., nota 10, p.149.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

El régimen de la CPI, con el trasfondo histórico de más de medio siglo de dificultosa confección, aporta nociones jurídicas novedosas y revolucionarias. En nuestro caso, son evidentes ciertas incompatibilidades y contradicciones con la CPEUM y la legislación secundaria, por lo que el acto dual de aprobar en lo interno y de ratificar en lo internacional demanda una ponderación cauta para salvar incongruencias y eventuales impugnaciones.

Por ejemplo, un juicio por la CPI contra un nacional mexicano que hubiera sido condenado en última instancia en nuestro país contravendría lo consignado en la CPEUM: “Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene”.⁵⁵ Asimismo, aparece la disposición del artículo 15 constitucional que prohíbe la celebración “de convenios o tratados en virtud de los cuales se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”. Encontramos otras incompatibilidades como la inmunidad que la CPEUM reconoce a ciertos funcionarios para el desempeño de sus funciones, el monopolio de la acción penal por el Ministerio Público y la inexistencia de la cadena perpetua.

No obstante, es posible lograr una interpretación armónica de la CPEUM con los contenidos del ER, sin olvidar que la labor de la justicia penal de cada nación es esencial para cumplir con el apoyo debido a la CPI, conservando su derecho y obligación de iniciar los procesos correspondientes. En virtud del principio de complementariedad, debemos cerciorarnos de que los tipos penales que señala el ER estén debidamente previstos por la legislación mexicana, de manera que nuestros tribunales tengan la facultad de ejercer jurisdicción sobre ellos de primera mano.

Ahora bien, por lo que se refiere al órgano competente en nuestro país para realizar investigaciones por la comisión de delitos, según el artículo 21 de la CPEUM es el propio Ministerio Público, ya que dentro del procedimiento penal en México el monopolio de la acción penal dentro del territorio nacional lo tiene por mandato constitucional única y exclusivamente esta autoridad. Lo controvertido en este punto y con respecto a las disposiciones del ER es que el fiscal de la CPI puede decidir realizar investigaciones *in situ*, lo cual podría ser observado como una lesión a la soberanía nacional y al contenido del artículo 21 constitucional referido, no obstante

⁵⁵ Artículo 23 de la CPEUM.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

las obligaciones de cooperación con la CPI contraídas por el Estado mexicano al ratificar el ER.⁵⁶

Con relación a la solicitud y entrega de personas contempladas en el ER de la CPI, en su parte IX relativa a la cooperación internacional y la asistencia judicial, ha de reiterarse que México aún no cuenta con la ley de cooperación con la CPI —aun cuando ya se cuente con un proyecto de ley— presentándose aquí una complicación de acuerdo con la normatividad interna, porque, en caso de solicitarse una cooperación de la CPI al Estado mexicano en estos momentos, existiría un vacío legal, que podría ser tomado como una excusa para no proceder a la cooperación o, en el mejor de los casos, para entorpecerla.

Por otro lado, la CPEUM en su artículo 119 constitucional —reformado en 1993— se refiere al sistema de extradición o aseguramiento de personas y objetos dentro del procedimiento penal. En virtud de aquella reforma se cayó en el error de sustituir el principio de legalidad, que debe presidir esta materia, por un sistema de convenios administrativos cuando viene al caso la colaboración entre autoridades nacionales.⁵⁷ En todo caso, la extradición externa, sujeta a disposiciones nacionales e internacionales —LEI y los tratados bilaterales de extradición correspondientes—, solo se actualiza cuando es un Estado el que formula a México la solicitud respectiva; nada hay acerca de peticiones provenientes de otros organismos, como sería el caso de una solicitud de entrega requerida por la CPI en los términos de su propio Estatuto.⁵⁸

El hecho de que la disposición internacional se remita a los términos del procedimiento establecido en el derecho interno no remedia, por sí mismo, el problema que ahora examino. En efecto, se trataría de disposiciones subsidiarias de las internacionales, que no podrían alterar esencialmente el sentido de estas. Si nuestro país invocase estrictamente su derecho constitucional —esto es, el artículo 119 de la ley

⁵⁶ Artículos 86 y 87 del ER.

⁵⁷ Me refiero a la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 119 constitucional: “Cada estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los inculcados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, con tal fin, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el gobierno federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República”.

⁵⁸ El artículo 89.1 del ER permite a la CPI transmitir una “solicitud de detención y entrega de una persona a todo Estado en cuyo territorio pudiera hallarse y solicitará la cooperación de ese Estado. Los Estados partes cumplirán las solicitudes de detención y entrega de conformidad con las disposiciones de la presente parte [se refiere a parte como ‘porción’ del convenio internacional] y el procedimiento establecido en su derecho interno”.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

suprema— se vería en el caso de negar sistemáticamente la extradición solicitada, porque el requerimiento no provendría de un órgano legitimado para formularlo.⁵⁹

En México es regla que se abone a la prisión dispuesta en la sentencia condenatoria, a título de sanción, el tiempo que el inculcado permaneció detenido en el curso de la averiguación y el proceso.⁶⁰ No se trata, en la especie, de una gracia o beneficio, sujeta a la discreción de la ley o del juzgador, sino de una disposición que obliga al legislador y al administrador de justicia, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones. Esto enlaza con la norma, asimismo constitucional, que acota la duración de la prisión preventiva en función de la punibilidad máxima correspondiente al delito imputado.⁶¹ En efecto, carecería de sentido la exigencia de abono cuando el tiempo abonable excediese al que legalmente corresponde a la pena impuesta, en el caso más grave.

En contraste, el Estatuto de la CPI permite que se prolongue la detención cuando el fiscal presente una apelación, tomando en cuenta para aquel fin el peligro concreto de evasión del sentenciado, la gravedad del delito cometido y “las posibilidades de que se dé lugar a la apelación”;⁶² y no recoge en todos los casos la imperiosa necesidad de que se abone al reo el tiempo en que estuvo detenido, sino que introduce deslindes o ambigüedades que no se avienen con la terminante norma constitucional mexicana.⁶³

Con relación a la ejecución de las sentencias órdenes de la CPI, se ha de señalar lo siguiente. En cuanto a las penas, el Estatuto establece las de prisión por no más de treinta años, reclusión a perpetuidad, cuando esto se justifique en función de la extrema gravedad del crimen y de las circunstancias personales del condenado, multa y decomiso del producto, los bienes y los haberes que procedan directa o indirectamente

⁵⁹ El párrafo conducente del multicitado numeral 119 de la CPEUM a la letra dice: “Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los tratados internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales”.

⁶⁰ Establece el penúltimo párrafo del apartado A del artículo 20 de la CPEUM, que “en toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de detención”.

⁶¹ Por disposición de la fracción X del apartado A del artículo 20, la prisión o detención no puede prolongarse a causa de deudas civiles del inculcado; el segundo párrafo de esa fracción añade: “Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso”.

⁶² Artículo 81.3 del ER.

⁶³ El artículo 78.2 del Estatuto señala, por una parte, que cuando se fije pena de reclusión la CPI “abonará el tiempo que, por orden suya, haya estado detenido el inculcado”; e indica, por otra parte, que ese tribunal “podrá abonar cualquier otro periodo de detención cumplido en relación con la conducta constitutiva del delito”, lo cual pudiera referirse a la detención sufrida por orden de otra autoridad, no ya la CPI, a causa de la misma imputación —los hechos punibles— que se somete o someterá a la CPI, hipótesis que en los términos de la Constitución mexicana determinaría el abono de la detención.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

del crimen cometido.⁶⁴ Nuevamente tropezamos aquí con puntos inquietantes en torno al principio de legalidad: *nulla poena sine lege*, que exigiría establecer las sanciones, describir su naturaleza y características, y adecuarlas a cada uno de los delitos, tomando en cuenta para ello el bien jurídico protegido y la mayor o menor gravedad de la infracción.

El ER, en cambio, enuncia las penas pero no las describe para cada caso en particular. Por ende, hay que construir el contenido a partir del enunciado. En el caso de la multa, se remite a las Reglas de Procedimiento y Prueba, conforme a un régimen de regulación que es bien conocido en el derecho internacional. Por otra parte, no fija la conveniente relación entre los delitos realizados y las penas aplicables; los tipos no contienen, en seguida, las sanciones correspondientes. Por ende, el juzgador de la CPI tiene unos amplísimos márgenes de discrecionalidad para determinar la cuantía de la pena, que son entendidos por el Estado mexicano como una pena indeterminada, por no conocer la pena exactamente aplicable al delito de que se trate.

Pudiera surgir además otra cuestión de constitucionalidad a propósito de la reclusión a perpetuidad, no tanto en función de la letra de nuestra CPEUM, cuando esta proscribiera ciertas sanciones inadmisibles,⁶⁵ entre ellas las inusitadas, sino en cuanto a la interpretación provista por la SCJN que considera a la cadena perpetua como pena inusitada y en tal virtud ha concedido amparo a individuos sentenciados a dicha pena o en riesgo de recibirla si fuesen trasladados al extranjero en cumplimiento de la extradición solicitada.⁶⁶

Los numerales 93 a 99 del ER de la CPI establecen formas diversas de asistencia y cooperación a la detención y entrega de personas, las que deberán estar acordes con el procedimiento interno de cada país miembro. Para el caso de México, las formas expresas señaladas en el numeral 93.1 del ER de igual forma se encuentran reconocidas en las leyes secundarias como facultades de la autoridad encargada de procuración de justicia (Ministerio Público)⁶⁷ o en algunos casos específicos es facultad

⁶⁴ Artículo 77 del ER.

⁶⁵ Así, en el primer párrafo del artículo 22 de la CPEUM: "Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales".

⁶⁶ No obstante, como puede observarse en el tema de la extradición de nacionales en este mismo informe, la SCJN ha modificado estos criterios y, a efectos de la extradición a países con cadena perpetua, ha considerado que esta no es una pena inusitada o trascendental, en términos del artículo 22 de la CPEUM.

⁶⁷ Que para el caso de México y de acuerdo con el proyecto de ley de cooperación, la autoridad en este caso sería el Ministerio Público Federal dependiente de la Procuraduría General de la República.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

única y exclusiva de la autoridad judicial el ordenar el cateo, por ejemplo, para la búsqueda de personas u objetos, o el allanamiento señalado por el ER en el inciso *b* del numeral 93.1 antes citado.⁶⁸ Además habría conflicto constitucional con relación a los decomisos, ya que constitucionalmente el numeral 22 de la CPEUM considera excepción del decomiso solo algunos supuestos, no pudiendo considerarse lo establecido aquí por el ER.⁶⁹

Ahora bien, en lo relativo a la actuación de funcionarios de la CPI en territorio nacional, no tienen un fundamento procesal de desarrollo, ya que si bien la jurisdicción de la CPI está ya reconocida en nuestra Constitución conforme al artículo 21, no resulta suficiente para la intervención dentro de nuestro territorio en funciones que constitucionalmente le están encomendadas a otros actores públicos.

En las situaciones que se han descrito hasta aquí, es necesario que nuestro país examine la forma de compatibilizar su presencia y actividad en el sistema establecido por el ER para colaborar con la CPI, de una parte, y la observancia de las disposiciones constitucionales internas, de la otra, toda vez que el artículo 133 constitucional sostiene el principio de supremacía de la ley suprema doméstica sobre los tratados internacionales.⁷⁰

⁶⁸ Esto está establecido en la CPEUM, en el numeral 16, párrafo octavo, que a la letra dice: “En toda orden de cateo, solo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. Asimismo en el proyecto de ley de cooperación se regulan los cateos siguiendo las reglas del CFPP en lo que se refiere a los requisitos y términos de la solicitud, es decir, solicitados por el Ministerio Público y ordenados por la autoridad judicial.

⁶⁹ El artículo 22 de la CPEUM establece “[...] No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquellos respecto de los cuales este se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes. Cabe hacer mención que el multicitado proyecto de ley de cooperación del Estado mexicano establece la figura del aseguramiento, localización e identificación de bienes, mediante el siguiente procedimiento: la CPI lo solicitará a la Secretaría de Relaciones Exteriores y esta, a su vez, turnará la orden al juez de distrito.

⁷⁰ En efecto, el artículo 133 de la CPEUM señala que los “tratados que estén de acuerdo con la misma”, tendrán la calidad de “ley suprema de toda la Unión”.

4. Protección penal de la administración de justicia de la CPI

La reforma constitucional al artículo 21 realizada en México, además de posibilitar la ratificación del Estatuto, es un punto de partida para la realización de los ajustes necesarios que eviten lagunas o imprecisiones preponderantemente en la legislación sustantiva y adjetiva penal, de manera que se concilien de manera armónica sus disposiciones con nuestro orden interno. En cuanto a la adaptación necesaria entre derecho interno y el ER, en principio todos los Estados partes requieren modificar de alguna manera su derecho interno para cumplir con la principal obligación contraída, que es la de brindar cooperación y asistencia, ya sea creando leyes de implementación o realizando modificaciones a diversos ordenamientos. Hay dos aspectos importantes que tendría que cubrir una legislación de implementación: la tipificación en la legislación mexicana de los delitos que están previstos en el Estatuto.

Todo Estado que quiera beneficiarse del principio de complementariedad y quiera garantizar el ejercicio de su jurisdicción nacional para conocer de crímenes como el genocidio, de guerra y de lesa humanidad, debe tener en su legislación esos delitos bien tipificados.

Así como también los delitos denominados contra la administración de justicia en el ER,⁷¹ tendientes a proteger penalmente a la propia administración de justicia de la CPI. En relación a este tipo de delitos en México, en materia federal se encuentran tipificados bajo el rubro de *delitos cometidos contra la administración de justicia*,⁷² con la diferencia de que, en los tipos previstos en el numeral 70 del ER, los sujetos activos pueden ser particulares o funcionarios públicos, como en el caso de los incisos *b*, *c* y *f* del citado numeral, y para el caso de México los supuestos señalados como delitos contra la administración de justicia solo pueden ser cometidos por servidores públicos de la procuración de justicia, de la administración y del sistema carcelario. El único tipo penal previsto en este título, y del que cualquier particular sería el sujeto activo, es el relativo al ejercicio indebido del propio derecho, que se corresponde con la prohibición constitucional de hacerse justicia de propia mano.⁷³

⁷¹ Artículo 70 del ER.

⁷² Tipificados en el CPF en el Título Decimoprimer de los numerales 225 a 227. El artículo 225 tipifica veintiocho supuestos de conductas cometidas por servidores públicos, tanto en la fase de la investigación del delito, como de la imposición de la sanción o de la ejecución de la sanción. De igual forma, los Códigos de las entidades federativas reproducen este tipo de delitos.

⁷³ Artículo 17 de la CPEUM, que en su primer párrafo establece: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho".

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

Los supuestos de delitos contra la administración de justicia establecidos por el ER son seis y se encuentran en nuestra legislación penal federal y local en supuestos tales como: la falsedad de declaraciones judiciales e informes dados a una autoridad,⁷⁴ la falsificación de documentos en general,⁷⁵ el cohecho, el cohecho a servidores públicos extranjeros,⁷⁶ el tráfico de influencia.⁷⁷ De igual forma, estos tipos penales se reproducen en los códigos penales de las entidades federativas, aun cuando evidentemente en el fuero federal, como en el fuero común, los tipos penales contenidos en la legislación penal mexicana protegen la administración de justicia de los tribunales internos, y es exigible una modificación en la cual se incluyan los mismos delitos pero en contra de la administración de justicia de la CPI.

En México, como ya se dijo en líneas anteriores, no existe una ley de implementación ni proyecto al respecto, por consiguiente la implementación en la legislación interna y dado el escenario político actual sería una implementación limitada mediante la introducción de normas de procedimiento necesarias para la cooperación y ampliación de los delitos correspondientes. Si bien es cierto que actualmente está en proyecto una ley de cooperación, no se ha hecho lo propio con relación a las modificaciones correspondientes en materia de derecho penal, tanto en la parte general como en la especial. Así, tampoco se han realizado las adecuaciones necesarias al procedimiento y a otras normas de nuestra CPEUM que, como ya quedó demostrado, crean ciertas controversias de incompatibilidad constitucional.

5 • Conclusiones

La ratificación del ER por el Estado mexicano es observada como la manifestación de una voluntad política de combatir espacios de impunidad por la comisión de los más graves crímenes internacionales. Esta voluntad no debe reflejarse únicamente en el depósito del instrumento de ratificación ante la Secretaría General de la ONU, sino también en un adecuado proceso de implementación en el nivel interno,

⁷⁴ Artículos 247, 248 y 248 bis del CPF.

⁷⁵ Artículos 243 al 246 del CPF.

⁷⁶ Artículos 222 y 222 bis del CPF.

⁷⁷ Artículo 113 del CPF.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

incorporando las conductas que conforman la competencia *rationae materiae* de la CPI y los delitos contra su administración de justicia, así como también previendo las diferentes formas de colaboración con esta, a efecto de apoyar eficazmente la realización de los objetivos de esta jurisdicción penal internacional. En efecto, la tarea de la implementación y de la asistencia judicial con la CPI develan el grado de compromiso de los Estados partes.

En el caso mexicano existen algunas variables que complican este compromiso, tales como la vecindad con los Estados Unidos y —tal como en diversas ocasiones se ha expresado— esa especial conciencia de soberanía, que constituye un impedimento para la adopción de una nueva visión del ordenamiento jurídico interno e internacional.

Por lo que hace a la relación con los Estados Unidos, México ha mantenido la postura de no firmar acuerdos de inmunidad conforme la interpretación de Estados Unidos del artículo 98 del ER. Sin embargo, tras su ratificación en octubre del 2005, Estados Unidos redujo significativamente la ayuda militar a México, evidentemente en términos de la Ley de Protección al Personal Militar Norteamericano (BIAS), respecto de la jurisdicción de la CPI. Esta cuestión se torna aun más compleja si la situamos asimismo en la lucha bilateral contra el narcotráfico que encabezan ambos países. Desde el inicio del gobierno del presidente Fox, México ha sido exonerado del proceso de certificación en la lucha antinarcóticos, a la que condiciona su ayuda económica; pero, por otro lado, se ha visto obligado a revisar su política exterior en materia de extradición de nacionales —especialmente en el marco del acuerdo de extradición México-Estados Unidos— y en los últimos años se ha venido modificado la postura de la SCJN, en un sentido impensable hasta hace pocos años atrás, al menos en estos temas. Es de esperarse que en un futuro cercano, y precisamente en el combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada, México sea presionado fuertemente por los Estados Unidos para modificar en un sentido aun más negativo su actitud respecto de la CPI.

Por otro lado, a escasos cuatro meses de la ratificación del ER, México a través de la SRE ha redactado un proyecto de LCEM que pretende regular las diferentes formas de asistencia judicial con la CPI. Desafortunadamente, lo que a primera vista puede entenderse como la mejor intención de establecer un marco jurídico adecuado para colaborar con la CPI es, en realidad, el cumplimiento de una regla tácita del país, de sostener un doble discurso cuando se trata del cumplimiento de obligaciones internacionales contraídas.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

Lo anterior es fácilmente detectable cuando la LCEM pretende respetar el orden constitucional establecido, a sabiendas de que ese orden —al menos en ese quinto párrafo del artículo 21 constitucional reformado— es incongruente con disposiciones de vital importancia para el funcionamiento adecuado y eficaz de la CPI. Nos referimos a ciertas normas del ER, cuyos contenidos no pudieron haber sido contruidos de otra manera, atendiendo precisamente a la práctica judicial de las naciones de la comunidad internacional, en donde la persecución de los más graves crímenes internacionales es la excepción y no la regla. Estas disposiciones son aquellas relativas a la prohibición de reservas, al reconocimiento de su jurisdicción facultativa, a la necesidad de una cooperación vertical, al principio de la *res judicata*, a las informaciones que puedan afectar a la seguridad nacional, y a la facultad de la propia CPI de revisar las actuaciones de los sistemas de justicia penales internos, entre otras.

El análisis somero de esta LCEM, que no se ocupa de las adecuaciones legislativas respecto de los principios generales de derecho penal ni tampoco de las conductas materia de prohibición del ER, confirma el doble discurso antes aludido. Los mejores ejemplos de esto son los siguientes:

- la determinación de que es necesaria la autorización del Ejecutivo y del Senado de la República para reconocer la jurisdicción de la CPI en cada caso, y la propia definición de *caso*, contenida en la LCEM;
- la intención de asegurar la plena vigencia del principio de complementariedad, tarea asignada a la propia Cancillería y a la PGR, facultando a la SRE a presentar denuncias cuando la CPI pretenda ejercer jurisdicción respecto de un asunto, del que previamente debió conocer el Estado mexicano. No obstante que las disposiciones del ER, respecto de la admisión de la causa, son muy claras a este respecto;
- la posibilidad de que una persona que haya sido solicitada en entrega a la CPI pueda imponer la excepción de la cosa juzgada, cuando en el procedimiento de extradición en el nivel interno esa posibilidad es inexistente. Y aun más, cuando no determina en qué sentido se entenderá este principio, si conforme a las disposiciones de la CPEUM, o bien del propio ER;
- la determinación de no recibir personas que hayan sido sentenciadas a condena a perpetuidad, aun cuando la SCJN en el marco de solicitudes

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

- de extradición a los Estados Unidos ha determinado que esta no es una pena prohibida por el artículo 22 constitucional; y, por último,
- la regulación de los casos en que la CPI solicite información o colaboraciones que afecten la seguridad nacional del país, ya que en términos de la LFSN es prácticamente una cuestión absolutamente discrecional determinar cuándo se afecta la seguridad nacional.

Por todo lo anterior, no es previsible un camino exento de dificultades hacia la implementación del ER en la legislación mexicana.

6. Bibliografía

- ARANDA, Jesús: "Luz verde de la Corte a extraditar reos aunque les apliquen la prisión perpetua", en *La Jornada*, miércoles 30 de noviembre de 2005.
- ARENAS GARCÍA, Rafael: "Fundamento, condiciones y procedimiento de la asistencia judicial internacional", en *Cooperación jurídica internacional*, Madrid: EDM, BOE, 2001. pp. 69-124.
- BECERRA RAMÍREZ, M., J. CARPIZO, E. CORZO SOSA Y S. LÓPEZ-AYLLÓN: "Cuestiones constitucionales. Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal", en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n.º 3, julio-diciembre, 2000, pp. 169-208.
- BOLLO AROCENA, María Dolores: *Derecho penal internacional. Estudio de los crímenes internacionales y de las técnicas para su represión*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 2004.
- CALA SAGUÉ, José Julián: "Un acercamiento al estudio de un tribunal penal internacional". www.cicr.org/Web/spa/sitespa=.nsf/iwplList320/BA0E4BFD81F136E8C1256.
- Código Penal Federal*, México: Sista, 2005.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Sista, 2006.
- CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca E.: *La justicia penal supranacional. El establecimiento de la Corte Penal Internacional*, México: Universidad de Xalapa, 2004.
- CORCUERA CABEZUT, Santiago: "El principio de subsidiariedad de la competencia de la Corte Penal Internacional", en José A. GUEVARA y Mariana VALDÉS RIVEROLL: *La Corte Penal Internacional. Ensayos para la ratificación e implementación de su Estatuto*, México: Universidad Iberoamericana, 2002.
- DONDÉ MATUTE, Javier: "¿Existe el derecho penal internacional?", en *Revista Mexicana de Derecho Público*, n.º 3, abril 2002, pp. 105-123.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

- ESCUADERO ESPINOZA, Juan Francisco: *La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad. Hacia la paz por la justicia*, Madrid: Dilex, 2004.
- FERNÁNDEZ DE GURMENDI, Silvia: "Las formas de colaboración con la Corte Penal Internacional". Memoria del Foro Internacional la Soberanía de los Estados y la Corte Penal Internacional, México: CNDH, 2002, pp. 163-170.
- GARCIMARTÍN ALFÉREZ, Francisco: "Sobre el fundamento de la cooperación jurídica internacional", en *Cooperación jurídica internacional*, Madrid: EDM, BOE, 2001, pp. 61-68.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio: "Relación entre la jurisdicción penal internacional y las jurisdicciones nacionales", en *Revista Académica*, año 1, n.º 2, enero 2004, pp. 117-137.
- GIMBERNAT ORDEIG, Enrique: "Sobre algunos problemas jurídicos del caso Pinochet", en BERGALLI, TOURAINE, GIMBERNAT y otros: *El principio de justicia universal*, Madrid: Colex, 2001, pp. 55-61.
- GÓMEZ BENITEZ, José Manuel: "Jurisdicción universal por crímenes de guerra, contra la humanidad, genocidio y tortura", en BERGALLI, TOURAINE, GIMBERNAT y otros: *El principio de justicia universal*, Madrid: Colex, 2001, pp. 63-72.
- GÓMEZ ROBLEDO, Juan Manuel: "Consecuencias para la política exterior de México de la resolución del Secretario de Relaciones Exteriores por la que se concede la extradición de Miguel Ángel Cavallo", en *El Foro*, n.º 1, duodécima época, tomo XV, primer semestre 2001, pp. 217-224.
- GONZÁLEZ A. CARRANCA, Juan Luis: "La Corte Penal Internacional y su impacto jurídico político en México", en *Revista Académica*, año 1, n.º 2, enero 2004, pp. 139-178.
- GUEVARA BERMÚDEZ, José Antonio: "México frente a la jurisdicción universal: la extradición de Ricardo Miguel Cavallo", en *Revista Mexicana de Derecho Público*, n.º 3, abril 2002, pp. 69-103.
- "La extradición de Cavallo continúa. La responsabilidad internacional de México por la sentencia del juicio de amparo 350/2001 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, n.º 21, octubre 2004, pp. 85-114.
- "La compatibilidad del Estatuto de la Corte Penal Internacional con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho*, n.º 30, 2000, pp. 195-209.
- "¿La Corte Penal Internacional podría juzgar a una persona que hubiere sido condenada o absuelta por un tribunal nacional de alguno de los Estados parte del Estatuto?", en José A. GUEVARA B. y Mariana VALDÉS RIVEROLL: *La Corte Penal Internacional. Ensayos para la ratificación e implementación de su Estatuto*, México: Universidad Iberoamericana, 2002.
- GUTIÉRREZ BAYLÓN, Juan de Dios: "La extradición de mexicanos al extranjero", en *Lex. Difusión y análisis*, n.º 68, tercera época, año VI, febrero 2001, pp. 38-43.
- "La Corte Penal Internacional y la Constitución Mexicana", en *Lex. Difusión y análisis*, n.º 81, tercera época, año VI, marzo 2002, pp. 49-55.

COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JUDICIAL CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

- KREB, Claus: "Sanciones penales, ejecución penal y cooperación en el Estatuto de la Corte Penal Internacional", en AMBOS y GUERRERO (comps.): *El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999.
- LABARDINI, Rodrigo: "El proceso estadounidense sobre certificación de otros Estados en la lucha contra el narcotráfico", *El Foro*, décima época, t. XI, n.º 1, primer semestre de 1998, pp.129-182.
- "México y la extradición de nacionales", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. II, 2002, pp. 111-150.
- LIROLA DELGADO, Isabel y Magdalena MARTÍN MARTÍNEZ: *La Corte Penal Internacional. Justicia versus impunidad*, Barcelona: Ariel, 2001.
- MORENO CATENA, Víctor y Raquel CASTILLEJO MANZANARES: *La persecución de los delitos en el Convenio de Schengen*, Valencia: Tirant lo blanch, 1999, p. 182.
- OLLÉ SESÉ, Manuel: "Aspectos relevantes del crimen de genocidio. Cooperación judicial extradición y justicia universal", en BERGALLI, TOURAINE, GIMBERNAT y otros: *El principio de justicia universal*, Madrid: Colex, 2001, pp. 89-102.
- PELLANDINI, Cristina: "La ratificación e implementación del Estatuto de Roma: La experiencia de los países europeos", en José A. GUEVARA B. y Mariana VALDÉS RIVEROLL: *La Corte Penal Internacional. Ensayos para la ratificación e implementación de su Estatuto*, México: Universidad Iberoamericana, 2002.
- POZO PÉREZ, Marta del: "Extradición: la más tangible manifestación de colaboración entre Estados en orden a evitar la impunidad de los delitos", en Diego DÍAZ-SANTOS, SÁNCHEZ LÓPEZ (coords.): *Hacia un derecho penal sin fronteras*, Madrid: Colex, 2000, pp. 111-126.
- PUEYO LOSA, Jorge: "Un nuevo modelo de cooperación internacional en materia penal: entre la jurisdicción universal y la jurisdicción internacional", en *Cooperación jurídica internacional*, Madrid: EDM, BOE, 2001, pp. 143-203.
- RESÉNDIZ, Francisco: "Determina la Corte que la cadena perpetua no es anticonstitucional; podrán extraditar a mexicanos con esa condena", en *La Crónica*, miércoles 30 de noviembre de 2005.
- REUS MARTÍNEZ, Natalia: "Cooperación jurídica internacional en materia penal: una visión desde la práctica", en *Cooperación jurídica internacional*, Madrid: EDM, BOE, 2001, pp. 235-242.
- REYES TAYABAS, Jorge: "Traslado de reos nacionales o extranjeros con motivo de la ejecución de sentencias penales", en *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*, nueva época, n.º 2, mayo-agosto, 1998, pp. 91-119.
- RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J.: *Lecciones de derecho internacional público*, Madrid: Tecnos, 5.º ed., 2002.
- SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga: "La extradición en la Suprema Corte", en *Iter Criminis*, segunda época, n.º 7, 2003, pp. 189-213.
- SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel: *Jurisdicción universal penal y derecho internacional*, Valencia: Tirant lo blanch, 2004.

ALMA LORENA FALCÓN LOZADA - ELÍA PATRICIA NERI GUAJARDO

- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN: *Guía de tratados promulgados y otros instrumentos internacionales vigentes suscritos por México*, México: Porrúa-Secretaría de Gobernación, 2005.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: *Ius 2005, junio 1917-diciembre 2005. Jurisprudencia y tesis aisladas*, México, 2005.
- SILVA, Cristina Isabel: "El Estatuto de Roma, la Corte Penal Internacional, la investigación y el procedimiento ante la Corte Penal Internacional", en *Revista Académica*, año 1, n.º 2, enero 2004, pp. 201-227.
- SIQUEIROS, José Luis: "La extradición y la jurisdicción universal. El caso Cavallo", en *Revista de Derecho Privado*, nueva época, año III, n.º 7, enero-abril 2004, pp. 115-130.
- SOLERA, Óscar: "Jurisdicción complementaria y justicia penal internacional", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 845, marzo, 2002.